

ESSAI
SUR LA
LÉGISLATION MORATOIRE

EN FRANCE ET EN TUNISIE

(LOCAUX D'HABITATION OU A USAGE PROFESSIONNEL)

THÈSE

SOUTENUE

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS
POUR LE DOCTORAT EN DROIT

le 21 Mai 1931 à 14 heures

PAR

P. A. MAUROIS

JURY :

M. BARTIN, Professeur, *Président.*

M. WAHL, —

M. PERCEROU, —

} *Membres.*



TUNIS

SOCIÉTÉ ANONYME DE L'IMPRIMERIE RAPIDE

5, rue Saint-Charles, 5

1931

ESSAI

SUR LA

LÉGISLATION MORATOIRE

EN FRANCE ET EN TUNISIE

(LOCAUX D'HABITATION OU A USAGE PROFESSIONNEL)

THÈSE

SOUTENUE

DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

le 21 Mai 1931 à 14 heures

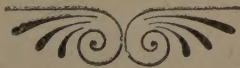
PAR

P. A. MAUROIS

JURY :

M. BARTIN, Professeur, *Président.*

M. WAHL,	—	} <i>Membres.</i>
M. PERGEROU,	—	



TUNIS

SOCIÉTÉ ANONYME DE L'IMPRIMERIE RAPIDE

5, rue Saint-Charles, 5

—
1931

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses, ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Une orientation trop fréquente de l'esprit rattache à la guerre tous les maux dont nous souffrons. Et cependant, certains faits économiques qui se développent aujourd'hui dans leur ampleur préexistaient au 2 août 1914 : ils doivent seulement au conflit une allure et une intensité sans exemple dans les annales du passé. Il semble que le rythme des phénomènes sociaux en soit devenu plus saccadé, plus surprenant. Mais leurs formes seules sont inédites ; les principes qui les commandent nous sont suffisamment connus.

Ceci posé, l'on peut affirmer sans paradoxe que la guerre n'est pas à l'origine de la crise des logements. Elle révélait, dès 1912, son double aspect caractéristique : pénurie des locaux, cherté des loyers. Il y avait à la base du mouvement dont la lenteur dissimulait l'importance, un ralentissement de la construction entraînant restriction de l'offre et une accentuation de la « poussée vers les villes » d'où découlait automatiquement une extension de la demande. Les causes premières de la crise des logements sont donc humaines autant qu'économiques : le désir des capitalistes plus hardis qui, pour y trouver un gain plus large et plus immédiat, substituent les placements mobiliers aux placements fonciers traditionnels ; l'attraction des villes, devenues, depuis le début du siècle, le véritable centre de la vie sociale contemporaine.

L'on lèvera les derniers doutes sur cette question des origines en précisant que le rapport sur le budget de la ville de Paris en 1912 révèle, relativement aux taux de 1890, une augmentation allant, dans certains quartiers, jusqu'à 44 % sur les locaux à usage d'habitation et 150 % sur les maga-

sins ; cela est si vrai que l'on avait déjà recours au seul remède efficace : les habitations à bon marché.

La guerre survient, qui fait de la France l'un des champs de bataille de l'Europe. Cinq années durant, l'on se préoccupe de détruire d'abord, sans qu'une construction s'élève pour remplacer les ruines. L'on sait trop toute la portée du cataclysme pour qu'il soit besoin de s'y appesantir. Dans les régions mêmes dont le fléau s'écarte, de vieux logis s'écroulent, faute de réparations qui les auraient prolongés. Les mouvements de troupes se doublent, à l'arrière, de migrations d'envergure qui font des non combattants autant de nomades auxquels il fallait cependant un toit. La crise s'amplifie en fonction des circonstances.

L'après-guerre est loin d'apporter un soulagement immédiat. Malgré l'énormité des pertes douloureuses, des familles se reconstituent et tentent un retour à la vie normale. « L'appartement libre » passe à l'état de mythe où il est encore demeuré. A supposer même que, scrutant l'horizon incertain, le monde des affaires eût jugé opportun d'immobiliser des capitaux considérables en placements immobiliers, la crise n'en eût pas été brusquement dénouée : il eût fallu le temps indispensable à l'édification de ces nouvelles demeures, à l'accord de l'offre et de la demande. Mais les circonstances économiques avaient changé du tout au tout, les nouveaux prix des matériaux et d'une main-d'œuvre devenue plus rare dissuadant de construire. Les premières années qui suivent l'armistice marquent, par rapport à 1912-1913, un ralentissement de la construction si sensible qu'il équivaut presque à un arrêt. La crise atteint alors sa plus grande acuité.

Pour pallier à ses conséquences les plus graves, qui pouvaient aller jusqu'aux troubles, le moratoire s'imposait. Pressé qu'il était par le temps, le législateur a dû résoudre au mieux un problème complexe et délicat : comme il était à prévoir, la solution fut transactionnelle.

Les premières interventions gouvernementales datent d'ailleurs de la guerre et se justifient, sans plus ample exa-

men, par une idée de salut public. Il ne fallait pas que, faute de pouvoir payer leurs loyers, les mobilisés et leurs familles fussent frappés de décisions d'expulsion. Ecartant un droit commun qui n'était bon que pour les époques paisibles, des décrets leur accordèrent, dès l'ouverture des hostilités, le maintien dans les locaux sans nulle condition.

Mais ces mesures radicales — et d'ailleurs de circonstances — étaient, par leur essence même, des solutions d'attente. Quand il fallut aborder le problème de front, cent questions se posèrent.

En ce qui concerne le passé, les anciens mobilisés revenus à leurs occupations acquitteraient-ils la totalité des loyers ainsi moratoriés ? Pour l'immense majorité d'entre eux, c'était les acculer à la ruine. Et, même du point de vue strictement juridique, ne pouvaient-ils invoquer la « vis major » pour échapper à cette obligation lourde ? Convenait-il même, pour l'avenir, de laisser les contrats de bail se conclure dans la même atmosphère juridique, dans la sphère de la liberté contractuelle ? Le taux des loyers montant en proportion du coût de la vie, ce deviendrait un luxe que de s'abriter en un taudis. Que deviendraient les familles de ceux glorieusement déclarés « morts pour la France », les mutilés, toute la théorie lamentable que la terminologie des textes moratoires dénomme victimes de la guerre ? Leurs pensions minimales — ils étaient légion — leur permettraient-elles d'accéder aux nouveaux barèmes, si l'on laissait libre jeu aux lois économiques, insoucieuses des considérations de personnes ?...

De l'autre côté de la barricade, les propriétaires n'étaient pas sans inquiétude. Et il est opportun de rappeler qu'en France, où la petite propriété domine, leur nombre en fait un élément non négligeable de l'opinion. Mais le renom de richesse que, traditionnellement, l'on attache à leur titre allait peut-être les désigner aux législateurs comme les instruments d'une générosité d'autant plus désinvolte qu'elle était gratuite pour son auteur. Cependant, l'équité exigeait — et ses suggestions allaient l'emporter, du moins au début du mouvement — qu'ils ne supportent pas toutes les consé-

quences de la crise. Il semblait même qu'il y eût lieu de distinguer entre eux : le propriétaire ancien mobilisé pouvait prétendre, aux mêmes titres que le locataire, à la bienveillance de la loi. D'autre part, modeler étroitement les dispositions à intervenir sur la situation de chacun, c'était tomber dans une confusion inextricable où aucun texte, si savant et si détaillé fût-il, ne parviendrait à mettre de l'ordre. Il y avait là, on le voit, des pesées extrêmement délicates, qui postulaient une étude approfondie et une mise au point minutieuse.

Ce problème, le moratoire devait le résoudre tant bien que mal, et, l'on peut l'écrire aujourd'hui avec un recul de douze années, plutôt mal que bien. Quoi qu'il en soit de cette conclusion, le système suivi par les lois successives qui réglèrent la question consiste en une atteinte à la liberté contractuelle, basée sur un besoin d'ordre public, en une sorte de réquisition des locaux d'habitation dont les propriétaires se voient enlever la libre disposition, au double point de vue du taux des revenus qu'ils sont normalement autorisés à en tirer et de la faculté incontestable d'en concéder la jouissance à qui leur plaît.

Une théorie qui a ses origines dans la jurisprudence si hardiment et si sagement novatrice du Conseil d'Etat, la théorie de « l'imprévision », issue de la guerre, elle aussi (arrêt dit « du gaz de Bordeaux », 30 Mars 1918), peut être invoquée à titre d'argument d'analogie, par les tentatives de justification de la législation moratoire. Prenant acte de ce que bailleurs et preneurs n'ont pu raisonnablement prévoir le bouleversement du milieu économique dans lequel ils avaient contracté, et dont ils supposaient la permanence pendant toute la durée de leurs engagements, le législateur est venu interpréter leurs conventions, en tenant compte des modifications subséquentes. Et, pour assurer la suprématie de son interprétation, il a donné à ses décisions, au lieu du caractère purement supplétif qui serait normal en pareille matière, le caractère impératif qui s'attache, d'ordinaire, aux dispositions touchant à l'ordre public.

La masse de la législation moratoire — une trentaine de lois en France, de décrets en Tunisie — consacre cette grave dérogation au principe fondamental de l'article 1134 du Code Civil.

La dérogation n'était d'ailleurs pas absolument sans précédent. Dans une circonstance analogue, la loi du 21 avril 1871 était venue relâcher, pour les habitants de Paris assiégé, l'obligation stricte d'acquitter leurs dettes de loyers.

Le problème que le moratoire tente à résoudre a diverses faces, qui sont à envisager successivement.

I. MESURES EN FAVEUR DES LOCATAIRES

a) Il fallait parer à la crise du logement, pour les mobilisés d'abord, pour tous les locataires ensuite ; ce, pour des raisons sans réplique, tirées de la solidarité nationale qui s'affirmait face à l'ennemi et devait se manifester de même sorte dans les difficultés économiques issues du conflit. D'où les prorogations maintenant les occupants dans les locaux, que les événements révélèrent toujours insuffisantes et dont la durée fut toujours prolongée ;

b) Il fallait parer à la crise des loyers, issue de l'impécuniosité des locataires. Ici encore, raisons d'ordre public, tirées de la nécessité de pallier au trouble inévitable qu'eût entraîné un régime d'expulsion en masse ; laissés libres d'agir, les propriétaires impayés n'eussent pas manqué d'user de leurs droits.

Par la suite, la fixation du barème réglant les relations entre bailleurs et preneurs devait apparaître au public comme le trait essentiel du système : si bien que, dans son acception commune, le mot moratoire (étymologiquement de *morari* ; soit qu'il accorde ou formule un délai) évoque désormais plus volontiers une idée de réduction que de maintien ;

c) Pour assurer l'efficacité de ces mesures de contrainte, postulées par l'intérêt général, la prudence du législateur se devait de mettre obstacle à un changement d'affectation des

locaux à usage d'habitation qui eût permis aux propriétaires de tourner la loi, soit en changeant simplement la dénomination des locaux, soit en procédant à des aménagements qui en permettraient la location à des taux bien supérieurs, en vue d'utilisation commerciale ou industrielle. Ces mesures n'étaient que les corollaires des précédentes, dont nous avons établi la nécessité;

d) Pour ménager les transitions et permettre, dans un avenir plus ou moins lointain, un retour souhaitable, mais progressif, au droit commun, le législateur pouvait prendre toute une série de mesures qui eussent bridé les appétits désireux de tirer le meilleur parti des circonstances : taxation directe des loyers, système franchement mauvais parce qu'il appelle la fraude, arbitrage et fixation des prix par les Tribunaux, utilisé dans une matière voisine, le renouvellement des baux commerciaux — mais sur le plan du droit commun; enfin, établissement d'un prix-limite au-dessus duquel, pour les locaux sortant du moratoire, le taux exorbitant de location serait réputé réaliser une spéculation : notons dès ici que, si le législateur métropolitain s'est gardé de pénétrer immédiatement et aussi délibérément en ce domaine délicat, les dispositions locales, par une initiative sur laquelle nous reviendrons, comptent un texte précis en ce sens. Le décret beylical du 18 décembre 1928 porte en effet que, sans toucher au moratoire éventuel, les locaux qui, soumis au moratoire, seraient redevenus libres ne pourront être loués à un prix supérieur à cinq fois le prix d'avant-guerre, sous peine de poursuites pour spéculation illicite.

II. MESURES EN FAVEUR DES PROPRIÉTAIRES

a) Aux débuts de la législation moratoire et peut-être en vue d'adoucir les réactions inévitables que l'on prévoyait, l'Etat consentit aux propriétaires moratoriés des dégrèvements partiels d'impôts, des facilités hypothécaires, voire même certains droits à des indemnités compensatoires d'une partie de la perte sèche qu'ils subissaient;

b) Tous les textes de la législation moratoire portent très généralement mention d'un droit que le propriétaire ne peut exercer que sous certaines conditions et, pratiquement, sous le contrôle étroit de l'autorité judiciaire : le droit de reprise, pour lui-même ou pour ses proches, des locaux moratoriés. Et rien n'est plus significatif de l'état d'esprit des locataires, qui considèrent le maintien du statu quo comme un droit acquis, que de relever l'intention vexatoire qu'implique, à leur avis, l'exercice de cette faculté. Le caractère absolu du droit de propriété s'estompe si bien sous le voile du moratoire, que le locataire subissant le droit de reprise se considère comme une victime. Opinion qui prend en Tunisie un relief particulier du fait que, dans l'avant-dernier état de la législation (régime du décret beylical du 21 décembre 1926), on a pu voir un locataire, moratorié en tant qu'ex-mobilisé, expulsé par un propriétaire tunisien qui voulait s'agrandir (jugement du Tribunal de Tunis 25 mars 1927, Kayat contre Péloni) ;

c) La législation moratoire tout entière s'oriente vers un retour au droit commun restituant aux propriétaires toutes leurs prérogatives, qu'ils ont d'ailleurs déjà recouvrées à l'encontre des locataires les plus fortunés.

Ce régime sévère, qui s'apparente à l'expropriation, se prolonge depuis douze années. Et une science mieux avertie des nécessités sociales défend désormais le législateur des déclarations de principe qu'il croyait de son devoir d'insérer dans les premières lois de moratoire : les plus récentes d'entre elles n'ont plus la naïveté de prétendre qu'elles seront les dernières. Et c'est pourquoi ce régime particulier semble mériter une étude, que je souhaiterais plus historique qu'actuelle.

Pour être exact et ne laisser dans l'ombre aucun trait du tableau, il faut convenir que la sollicitude du législateur s'exerce davantage à l'égard de la masse des petits locataires, dont la situation est la plus digne d'intérêt. Mais, si l'on se sépare un instant des considérations d'opportunité politique, qui dominent la matière, pour se placer au point

de vue de la stricte équité, ne pourrait-on objecter que la crise atteint, proportionnellement, tous les locataires avec la même acuité ? Pourquoi, dès lors, les « paliers » les plus fortunés sont-ils déjà rentrés dans le droit commun ? Il n'y a qu'une seule explication à cette consécration législative d'une inégalité : nous sommes encore, en 1931, en ce qui concerne les loyers, sous le régime des lois d'exception votées en fonction de la situation économique dont les textes reflètent simplement les exigences. Le concept de justice, avec toute la rigueur qui en est l'accompagnement théorique, se voit ici réduit à la portion congrue.

Telle est la situation en France. L'histoire contemporaine est le commentaire indispensable et l'excuse admissible de cette législation en désaccord avec les principes traditionnels.

La Tunisie est dans une situation toute différente. Il ne faut, pour le démontrer, que parcourir rapidement les mêmes étapes.

Si l'on prend, comme point de départ, la même base de 1890, suffisamment éloignée du Traité du Bardo pour que nos remarques ne soient en rien influencées par les conséquences de l'occupation, l'on constate que la hausse des loyers était, à Tunis, davantage tendance que mouvement. La crise du logement n'y existait pas. Le candidat-locataire n'avait que l'embarras du choix, pourvu qu'il restreignît ses ambitions aux immeubles anciens, dont les proportions, d'une ampleur toute orientale, sont encore pour nous un objet d'étonnement. Désirait-il même louer dans les constructions récentes qu'il y parvenait sans grand'peine, moyennant un léger supplément. Tout au plus, à la veille de la guerre, pouvait-on prévoir que le problème se poserait un jour, à constater d'une part que la hausse des salaires suivait une courbe lente, mais sûre, et que la spéculation, engendrant l'accaparement des terrains, tendait à entraver l'activité des entrepreneurs.

Au premier abord, la guerre ne semble pas avoir modifié

cet état de choses. La population cosmopolite de la Régence est trop dense pour que la mobilisation des seuls Français comptant dans l'Armée active — car les territoriaux sont longtemps restés sur place et l'Italie n'est entrée dans le conflit mondial que postérieurement — puisse être considérée comme ayant modifié gravement les rapports entre locataires et propriétaires. Ajoutons à ces coefficients de stabilité la permanence de tous les éléments étrangers qui, considérant la Tunisie comme un asile sûr où s'abriter pendant la tourmente, se sont bien gardés d'en bouger. L'on peut conclure de l'ensemble que, à l'égard de la crise des loyers comme de tous les événements qui, durant la guerre, ont frappé la France de plein fouet, la Régence n'a jamais souffert que par ricochet et très modérément.

Le législateur tunisien devait donc, à l'origine, se borner à protéger contre l'expulsion les mobilisés et leurs familles : ce qu'il fit, sans plus.

C'est dans la période d'après-guerre que se développe, jusqu'au point d'acuité tout particulier qu'elle atteignit vers 1928, la crise dont la Régence se ressent encore aujourd'hui. Certes, la cherté progressive de la main-d'œuvre, le prix des matériaux, les frais de leur transport avaient joué comme en France, quoique avec moins de brutalité, leur rôle de frein à la construction. Mais il se joint à cette cause première de la crise une raison ethnique et, pour Tunis du moins, essentielle, consécutive à une évolution d'envergure dont on ne saurait condenser le sens en une formule. Si le taux des loyers a subi, vers 1919, une hausse brusque d'environ 50 %, c'est, pour une part appréciable, dans l'envahissement de la ville européenne par les Israélites qu'il faut en rechercher la cause. Les hasards de la guerre avaient été favorables à bien des commerçants que les circonstances transformèrent en spéculateurs. De nombreuses familles, entassées à raison de quatre et cinq par immeuble d'un étage dans la « Hara » malodorante, virent dans leur affranchissement de cette promiscuité la première marque de leur opulence nouvelle. Ils essayèrent en des quartiers où ils n'avaient que de rares

représentants et qui devinrent exclusivement leurs. Les plus fortunés occupèrent ou firent édifier de nombreuses villas particulières, et ces habitations de plaisance, dont les capacités de logement sont, par définition, restreintes, occupèrent la place d'immeubles de rapport d'un luxe moindre, peut-être, mais qui eussent abrité sous leur toit des locataires bien plus nombreux.

En face de ces situations acquises, ceux qui, non logés au jour de la déclaration de guerre ou nouveaux venus, vinrent reprendre en Tunisie l'exercice de leur activité pacifique, se trouvèrent aux prises avec de graves difficultés. Et c'est le moment que choisit le législateur de la Régence pour cristalliser la situation par les premières lois de moratoire. La conséquence était à prévoir : le maintien du statu quo par voie « d'impérium » législatif ne laissait plus un logement à trouver.

Car la législation de la matière a ceci de caractéristique que, se développant dans le plan et pour mieux dire à l'ombre de la législation française, elle a toujours eu pour conception un moratoire général dont devaient bénéficier, dans une mesure sensiblement analogue, les ressortissants français directement éprouvés par la guerre et les étrangers domiciliés qui n'avaient que peu ou pas souffert de ses atteintes. Certes, il est facile, avec le recul du temps, d'écarter les contingences au milieu desquelles fut prise cette décision lourde de conséquences et de critiquer, en censeur acerbe, le législateur de l'époque. Mais l'on ne peut s'empêcher de remarquer qu'un examen plus attentif des besoins locaux eût dû le convaincre qu'il y avait mieux à faire qu'une copie servile des textes métropolitains. Au lieu de moratorier tout le monde, en accentuant ces avantages pour les mobilisés et victimes de guerre, il y avait peut-être profit à restreindre ce régime d'exception à ces derniers que, seuls, il concernait en raison. En ce domaine limité, l'on eût, sans nul doute, trouvé un terrain d'entente, fût-ce en indemnisant, sur les ressources d'Etat, les propriétaires contraints à l'onéreux sacrifices en faveur de ces locataires dignes de toute la soli-

citude du législateur. Et bien des problèmes délicats qui se sont posés par la suite et se poseront encore n'auraient jamais vu le jour.

Ces remarques n'ont d'ailleurs qu'un intérêt purement historique et rétrospectif. Dès la première décision prise, le législateur s'était irrévocablement engagé dans la voie sans retour d'un moratoire général. Mais s'il fallait une preuve tangible de son erreur, l'attitude des locataires nous la fournirait : ils considèrent le moratoire, mesure temporaire issue de la nécessité, comme un droit acquis désormais intangible, comme une source de profits. Certes, il est facile d'objecter que les errements suivis tirent, de la conformité des législations métropolitaine et locale, un argument décisif, un argument d'identité. Mais cette démonstration n'empêche point que les propriétaires fassent tous les frais de l'institution ; et ce, au profit des locataires, qui ne sont pas tous également intéressants.

L'on comprend du reste que le moratoire devait entraîner une disproportion très marquée entre le taux des loyers moratoriés et des loyers libres. Certes, il y avait, dans cette perspective de louer librement et au prix fort des locaux récemment construits, un encouragement à la construction. Mais ce serait mal connaître les tendances économiques d'après-guerre que de voir dans cette multiplication des locaux où les familles allaient enfin trouver abri un élément de solution de la crise. L'on construisit, mais à des prix en fonction du coût excessif de la main-d'œuvre toujours plus rare et des matériaux qu'un trust intelligent maintenait aux plus hauts cours. La spéculation sur les terrains exagérait encore le prix de revient de ces immeubles battant neuf. Et les prétentions des propriétaires perdaient de vue cette vérité de bon sens que les placements immobiliers s'accommodent, en compensation des sécurités qu'ils offrent, d'un taux moins rémunérateur que l'aventure, souvent désastreuse, des placements mobiliers à gros intérêts. Les barèmes des loyers, dans les immeubles neufs, oscillèrent autour de prix qui assuraient au capital engagé un revenu moyen générale-

ment égal et parfois supérieur à 10 %... Mais les calculs qui s'avèrent les plus justes dans le domaine théorique reçoivent souvent des faits un démenti flagrant. Le prix inabordable des loyers aboutit, au moins en ce qui concerne les loyers moyens, à la grève du locataire : et bien des appartements neufs demeurent, aujourd'hui encore, à Tunis, vides de tous occupants. Les propriétaires ne peuvent s'en prendre qu'à leur voracité.

Le remède — car il est difficile d'esquisser la situation sans en suggérer l'issue — est bien connu des Pouvoirs publics, qui, en Tunisie comme en France, s'efforcent de le mettre en œuvre efficacement. La solution de l'avenir est peut-être dans l'extension indéfinie des villes et dans la multiplication des moyens de transport. En des faubourgs paisibles, les locataires de jadis, transformés en propriétaires au petit pied, auront leur « home » modeste, mais suffisant à leurs besoins. Déjà essaient autour des grandes villes — et de Tunis entre autres — ces banlieues proches et verdoyantes où, s'inspirant d'un américanisme commode, des entreprises d'habitations à bon marché, que l'Etat patronne et soutient de son crédit, font monter du sol les fondations simultanées de groupes de villas qui décongestionneront le centre de la cité...

Beaucoup plus tard, quand ce mouvement touchera à son terme, les propriétaires urbains souffriront d'un malaise dont ils soupçonnent mal toute la sévérité : la crise du logement sera métamorphosée en crise de « location », tant il est vrai que ces phénomènes économiques ne sauraient avoir d'autre dénouement.

Mais cette anticipation est à bien longue échéance et ne diminue en rien tout l'intérêt qui s'attache à l'examen des difficultés présentes.

Si l'on veut, pour achever de nous introduire au centre même du sujet, condenser en quelques remarques la situation comparée de la France et de la Tunisie sous ce rapport, l'ont notera tout d'abord que la Régence souffre d'une crise de logement au moins égale à celle de la Métropole.

D'autre part, il y a, dans l'arsenal des décrets locaux, des dispositions plus sévères et plus répressives — je ne dis pas mieux observées — qu'en France, pour modérer les excès de la spéculation illicite en matière de loyers. C'est ainsi que, sous la forme de l'institution d'un prix-limite que le prix du bail ne peut dépasser sans sanction, le régime du moratoire a été étendu, sous une forme mitigée, à des locataires qui n'en sont pas les bénéficiaires normaux.

Touchant les avantages particuliers consentis aux anciens combattants, mutilés et victimes de la guerre, l'on observera que la législation locale, après leur avoir concédé des privilèges hors de proportion avec les dispositions similaires de la législation métropolitaine, a modifié quelque peu son attitude de générosité pour s'arrêter à un régime de quasi-assimilation.

Enfin, en manière de conclusion rassurante, l'on peut vérifier que, si la crise des logements est en Tunisie aussi aiguë qu'en France, la crise des loyers semble moins accentuée. Cela tient à ce que la plupart des locataires sont nantis de situations stables qui leur permettent de s'acquitter sans gêne excessive de leurs obligations.

C'est à la mise en lumière de ces observations que s'attachera l'exposé dans le détail duquel nous allons entrer.

PREMIERE PARTIE

Historique de la Législation moratoire concernant les locaux à usage d'habitation ou professionnel

FRANCE ET TUNISIE

La complexité de la législation dont nous abordons l'étude nous oblige à ne retenir que les traits caractéristiques qui saillent dans la physionomie de l'ensemble. Un exposé détaillé, outre qu'il se perdrait dans la minutie, aurait l'inconvénient de ne donner qu'une idée de l'évolution de la question. L'utilité de cet examen réside moins, au point de vue dogmatique, dans l'exposé de solutions aujourd'hui périmées que dans la mise en lumière de divers palliatifs apportés à la crise et qui, tous, se montrèrent impuissants à s'élever au rôle de remèdes. Pénétrer l'esprit de ces textes hâtifs qu'une impérieuse nécessité commandait de promulguer à échéance fixe, avant la caducité des dispositions antérieures portant sur les mêmes sujets, c'est se préparer de la façon la plus efficace à bien saisir les motifs et le caractère de la législation moratoire encore en vigueur.

Nous suivrons donc, malgré la difficulté qu'il y a de voir clair en cette matière touffue sans recourir à une division logique, l'ordre chronologique des textes.

1^{re} Phase. — Législation de 1918

FRANCE

Nous avons déjà noté que, durant la guerre, des prorogations successives des délais de paiement concédés en matière de loyers avaient été accordées aux locataires. C'était reculer la difficulté sans la trancher. Dès 1915, des initiatives parlementaires de plus en plus nombreuses se préoccupent des moyens juridiques de liquider les dettes de loyers toujours grossissantes, mais jamais exigibles. C'était alors la seule face du problème : car, si extraordinaire que cela puisse paraître, il n'y avait pas, au début de la guerre, crise de

logement. Les vides que creusaient, hélas ! les premières batailles ne pouvaient qu'éloigner cette éventualité. Ce qui préoccupait le législateur, c'était l'impécuniosité du locataire : ce qui explique les réductions de loyers concédé aux mobilisés en général et même la remise totale accordée aux mobilisés dans l'impossibilité d'user des locaux, pour toute la période de non jouissance. Il faut bien comprendre, pour saisir la nécessité de ces mesures, que la mobilisation générale entravait la vie économique et sociale, frappait de précarité les situations les mieux assurées, compromettait l'exécution des obligations antérieurement contractées : nul ne pouvait se vanter, en l'absence de ces textes issus des circonstances, d'échapper à la menace d'expulsion qui pouvait fondre sur lui.

I. *Exonérations.* — La loi du 9 mars 1918, qui attache à régler les rapports entre locataires et propriétaires — et qui prétend même y parvenir définitivement, s'il faut en croire son texte — ne fut, dans sa véritable portée, qu'une tentative en vue de liquider des droits demeurés en suspens jusqu'à sa promulgation. Son adoption n'alla pas sans difficultés, puisqu'elle est précédée de vingt et un mois de discussions.

C'est qu'en effet, il y avait matière à études, à divergences. Quels seraient l'esprit, la mesure des exonérations à édicter ? S'agissait-il de consacrer la détresse financière des mobilisés par une exonération constatant leur carence, ou d'instituer une récompense civique de leurs services militaires par une remise de dette que l'Etat rendrait possible en remplissant les créanciers de leurs droits par une indemnité compensatoire ? Cette décharge serait-elle totale, ou seulement partielle ? Sur tous ces points, les opinions s'affrontèrent.

Dans la conception de M. Viviani, alors Garde des Sceaux, le moratoire se justifiant par des nécessités d'ordre public, par l'insolvabilité des locataires, ne devait ouvrir droit, en principe, à aucune indemnité en faveur des propriétaires. Dans l'opinion du Sénat, où M. Chéron fit adopter son axiome « qui peut payer doit payer », l'exemption devait être restreinte aux locataires justifiant de leur impuissance absolue à s'acquitter. Si la loi était toujours l'expression de la stricte équité et se détachait de toute considération politique, l'on pourrait s'étonner avec vivacité que cette manière de voir, qui procédait d'une évidente logique, n'ait pas pré-

valu. Elle réduisait à sa juste mesure, aux limites mêmes du concept de nécessité que M. Viviani plaçait à sa base, l'étendue du sacrifice imposé, sans nulle compensation, aux propriétaires. L'intervention des Tribunaux assurait que, seuls, les locataires dont la situation était vraiment intéressante se verraient déchargés d'un fardeau excessif pour leurs ressources. Que pouvait-on désirer de plus ?

Mais la sagesse de la Haute Assemblée se heurta aux tendances de la Chambre, qui finirent d'ailleurs par triompher et selon lesquelles, pour obtenir son exonération, partielle ou totale, le locataire pouvait se contenter de prouver une diminution notable de ses revenus. En vérité, à part d'heureux spéculateurs dont l'opinion publique a fait justice, qui donc, aux lendemains de la guerre, ne pouvait arguer de cette diminution ? C'était élargir la portée du moratoire dans des proportions telles qu'il n'était pas malaisé de prévoir, dès ce moment, le sens et la rapidité de l'évolution qui devait amener le système du moratoire forfaitaire et uniforme.

Il est cependant à noter que la loi de 1918 ne va pas aussi loin; adoptant en cela les conclusions que le député Ignace exprimait déjà en son rapport du 12 août 1915, le législateur, à l'article 14 du nouveau texte, remet à une juridiction spéciale, aux Commissions arbitrales, le droit d'accorder au locataire, pour la durée de la guerre et les six mois qui la suivront, des réductions de loyer exorbitantes du droit commun et pouvant aller jusqu'à l'exonération totale; sous réserve, toutefois, d'administrer la preuve que, par suite de la guerre, le locataire a été privé soit de la jouissance de la chose louée, soit d'une notable partie de ses ressources. Seuls les mobilisés sont présumés incapables de payer, et c'est au propriétaire qu'incombe de prouver qu'ils le peuvent.

Ce n'était donc pas encore le régime du moratoire automatique et impersonnel. Celui-ci choquait encore la conscience de nos représentants. « Si le devoir s'impose, écrivait en effet le député Ignace dans le rapport précité, de remettre les parties dans la situation où elles se seraient elles-mêmes placées si elles avaient prévu les horreurs de la guerre, nul n'a pu songer qu'une calamité publique pouvait devenir l'occasion de largesses en faveur de quelques-uns au détriment des autres.

« Il s'agit de ne faire de cadeaux à personne; il convient seulement d'assurer la justice à tous... »

S'il était besoin d'illustrer d'un exemple supplémentaire cette remarque, sceptique et vraie, selon laquelle la loi n'est que le reflet des nécessités du moment, l'évolution survenue sur ce point nous servirait d'argument. Presque aussitôt après la guerre, devait triompher le système du moratoire forfaitaire et uniforme, qui faisait des cadeaux à beaucoup et administrait la justice au hasard des situations, qu'il réglait sans les distinguer. C'est que, dans l'intervalle, une modification profonde était intervenue. Depuis le fléchissement du franc, la disparité existante entre le propriétaire de créances, toujours titulaire de l'intégralité de ses droits, et le propriétaire d'immeubles, amputé d'une partie des siens, s'atténuait jusqu'à disparaître à mesure que la baisse de notre devise diminuait la valeur, sinon le chiffre des dettes mobilières. L'exclamation de M. Chéron au Sénat, qui s'étonnait de voir le locataire besogneux dispensé de payer ses loyers, mais non ses autres dettes, perdait de son actualité : c'est qu'en effet, ce débiteur à la fois privilégié par la loi et les événements ne s'acquittait plus qu'en monnaie dépréciée.

La loi du 9 mars 1918 appelle une autre remarque : son article 15 est à relever comme l'amorce de la pensée; d'une portée plus électorale que juridique, qui devait trouver son épanouissement dans la récente loi Barthou et selon laquelle il faut exonérer de plein droit les petits locataires. La loi de 1918 est encore timide sous ce rapport, puisque cette disposition ne concerne que « les petits locataires » mobilisés, réformés, bénéficiaires d'allocations militaires, de secours de bienfaisance ou inscrits sur les listes d'assistance »... et ne s'applique qu'aux loyers inférieurs à 600 francs à Paris, à 400 francs dans les communes de moins de 1.000 habitants. Mais, sous cette réserve, elle prononce leur exonération totale, pour le passé et jusqu'à l'expiration du sixième mois qui suivra la cessation des hostilités.

En ce qui concerne les petits locataires non mobilisés, que la loi exonère totalement des loyers échus avant le terme d'avril 1918 (art. 16), la présomption d'impécuniosité qui base cette exemption souffre la preuve contraire : c'est au propriétaire à démontrer que le locataire est en situation de payer. Pour l'avenir, ils sont assimilés aux autres locataires et voient leur situation réglée par l'article 14 précité, qui constitue le texte essentiel de la loi.

II. *Prorogations.* — Le côté pécuniaire de la question une fois réglé — et nous avons vu que c'était de beaucoup le

plus important — la loi se préoccupe du maintien en possession des locataires, que les textes antérieurs, renouvelés à mesure que la guerre se prolongeait, assuraient par une disposition impérative en même temps qu'ils accordaient des délais de paiement.

L'article 18 de la nouvelle loi oblige le bailleur à maintenir en possession, pendant un laps de temps variable selon leur catégorie, les locataires exonérés en tout ou en partie. Tout d'abord, et par une conséquence nécessaire de la mesure d'exemption dont ils étaient l'objet, les locataires sont maintenus de plein droit dans les locaux pendant toute la période pour laquelle l'exonération totale leur est accordée. Pour toutes les exonérations prononcées par les Commissions Arbitrales ou résultant des conventions, la prorogation de jouissance égale la durée de la guerre augmentée de six mois. Et ces dispositions s'appliquent aussi bien aux locations verbales régies par l'usage des lieux qu'aux baux écrits, expirés ou non.

L'article 19, poursuivant un but qu'il est superflu de justifier, interdit toutes poursuites à l'égard des locataires mobilisés, des veuves de guerre, des familles de militaires disparus ou réformés, pendant toute la durée de la guerre augmentée du délai de six mois qui suivra la cessation des hostilités.

Enfin, l'article 56, qui devait avoir, dans l'avenir, de si nombreux suppléants, reconnaît aux locataires un droit à la prorogation de leurs baux, sur les bases suivantes :

a) Locaux commerciaux, industriels ou professionnels (la loi n'établit pas la distinction, qui n'interviendra que plus tard et deviendra fondamentale), prorogation égale à la durée de la guerre;

b) Locaux d'habitation : prorogation de deux années, à compter du jour de la cessation des hostilités ;

c) Petits logements (que l'article 15 visait déjà avec tant de faveur), prorogation égale à la durée de la mobilisation de leur locataire.

Avantages compensatoires consentis aux Propriétaires

L'exonération partielle ou totale des locataires prononcée par la loi du 9 mars 1918 devait donner lieu, sous certaines

conditions déterminées, à l'attribution d'une indemnité compensatoire aux propriétaires obligés de subir les exonérations légales.

Il y eut cependant discussion sur le principe même de cette indemnité.

MM. Lairolle, député, et Ignace, rapporteur (1), soutinrent, avec raison semble-t-il, que le fait d'avoir sacrifié, dans un but d'intérêt public, les droits des propriétaires constituait une sorte de réquisition pour le compte de tous et devait entraîner, en équité, une indemnité dont la charge incombait à l'Etat.

M. Viviani (2) estima que les propriétaires n'avaient pas le droit de se faire indemniser par l'Etat de la perte particulière qu'ils subissaient du fait des circonstances.

Le Sénat se montra en général favorable au vote de l'indemnité et accorda même en première délibération aux propriétaires moratorisés un subside atteignant 50 % du montant des loyers exonérés de plein droit.

C'est encore ce tantième de 50 % que l'on retrouve dans l'article 29 de la loi. Ce texte détermine les catégories des bailleurs bénéficiaires de l'indemnité en se basant sur leur revenu net total annuel. Il faut que ce revenu soit inférieur à cinq mille, huit mille et dix mille francs selon l'importance des communes. Il est bien évident que, dans l'esprit de la loi, les propriétaires plus fortunés pouvaient supporter définitivement toute la perte subie.

L'indemnité est servie par l'Etat et payable en dix termes annuels.

Dans le même esprit de compensation, l'article 31 précisait que toute réduction ou exonération de loyers prononcée par la loi entraînerait, sur la contribution foncière et la contribution des portes et fenêtres, etc..., une remise proportionnelle à la perte de revenu subie par le propriétaire.

En outre, sur la proposition de M. Ignace, qui estimait équitable de faire supporter les conséquences de la crise aussi bien par les propriétaires de créances que par les propriétaires d'immeubles, la loi précise en l'article 32 que les Commissions Arbitrales avaient le pouvoir d'accorder des délais

(1) Séances Chambre 20 janvier 1916, 22 mars 1916.

(2) Chambre 3 mars 1916.

de paiement aux propriétaires, débiteurs hypothécaires, privés du fait de la guerre de partie de leurs loyers. La proposition primitive allait jusqu'à la réduction du chiffre des créances : le texte, plus modéré, se borne à prévoir l'octroi de sursis.

Remarquons pour terminer — point particulièrement intéressant pour nous — que l'article 64 de la loi la déclare formellement inapplicable à la Tunisie et au Maroc. Sont seuls visés par ses dispositions les Français ou protégés français, Alsaciens-Lorrains, alliés et sujets des pays neutres dont la nationalité devait être déterminée par un décret ultérieur.

Pour assurer le fonctionnement de cette loi, dont l'économie était pourtant relativement simple, si l'on risque la comparaison avec les textes ultérieurs, une circulaire du Garde des Sceaux, en date du 11 juillet 1918, annonçait aux Présidents de Cour d'Appel la création, auprès de la Chancellerie, d'une Commission Consultative des Loyers ayant pour mission de guider la mise en application du nouveau texte.

TUNISIE

La législation de la Régence n'eut, à ses débuts, aucun souci d'originalité. Tout comme la loi française, le décret beylical du 25 août 1914 accorda des délais de paiement aux petits locataires urbains : faveur que le décret du 2 novembre 1914 devait restreindre aux locataires mobilisés, laissant aux Tribunaux le soin d'apprécier la situation de ceux qui ne l'étaient point. Le décret du 27 août 1914 avait déjà suspendu les poursuites contre les mobilisés durant les hostilités. Si l'on ajoute à cette base, qui se trouve dans toutes les législations moratoires, les prorogations commandées par les circonstances et que formulèrent en Tunisie des décrets de 1915, 16, 17, l'on aura un tableau suffisant de ces mesures contemporaines de la guerre qui n'appellent aucune remarque particulière.

A l'instar de la loi du 9 mars 1918, le décret beylical du 25 septembre 1918 distinguait deux catégories de locataires et leur appliquait des mesures différentes. Il instituait un moratoire de paiement applicable de plein droit aux mobilisés, réformés, veuves de guerre, etc..., en exceptant toutefois du

bénéfice de cette disposition si large ceux qui, continuant leur commerce personnellement ou en gérance, étaient par là même en situation de payer leur loyer : la présomption d'impécuniosité qui servait de base au moratoire de plein droit n'avait évidemment pas sa raison d'être à leur égard.

Quant aux locataires urbains non mobilisés, ils ne bénéficiaient du moratoire de paiement que sur l'appréciation conforme du Tribunal, devant lequel ils avaient la charge de démontrer l'insuffisance de leurs ressources, résultant de chômage ou de retrait d'emploi.

Enfin, par voie de mesure générale, applicable même aux non mobilisés, l'article 3 du décret du 25 septembre 1918 accordait à tout locataire dont les conventions de bail étaient antérieures au 25 juin 1918 le droit de se maintenir dans les lieux loués, nonobstant les clauses du bail, jusqu'au terme des hostilités prorogé d'une année.

Il convient de préciser dès ici que toutes les dispositions moratoires sont applicables, en Tunisie, aux Français, aux Tunisiens ou protégés français et aux citoyens ou ressortissants de pays alliés : disposition des plus larges qui permet à la presque totalité de la population de les invoquer.

Les premiers pas de la législation locale vers ce que l'on peut nommer sans paradoxe la « cristallisation du moratoire » sont donc, au regard de la législation française qui lui ouvrait la voie, d'une relative timidité. Mais cette attitude devait changer. Le décret du 10 mars 1919 ne s'embarrasse plus d'adapter méthodiquement les directives métropolitaines aux exigences locales. Si l'on en excepte les quelques variantes obligées, et d'ailleurs de pure forme, que postulent les différences de l'organisation administrative ou municipale, ce texte est une copie minutieuse de la loi française du 9 mars 1918. Une mention de renvoi suffirait donc à son étude, s'il n'était opportun de signaler que ce décret consacre une erreur fondamentale en assimilant l'une à l'autre, du point de vue législatif, deux situations qui n'avaient presque rien de commun. Tout effort ultérieur pour revenir à la conception saine d'une législation originale qui, étant donnés les besoins de la Régence, eût tenu tout entière en quelques dispositions simples et durables, aurait désormais contre lui l'autorité de ce précédent.

Il faut cependant attirer l'attention sur un point particulier.

Toutes les dispositions de la loi du 9 mars 1918 qui ne devaient pas passer, par la suite, dans les textes moratoires qui

lui succédèrent — je veux dire les avantages compensatoires consentis aux propriétaires atteints par la législation d'exception — sont scrupuleusement reproduites par le décret du 10 mars 1919. L'article 29 de ce texte ouvre aux propriétaires moratoriés un droit à indéfinité payée par l'Etat, fixée au même taux qu'en France et basée sur les mêmes estimations. L'article 63 prononce même en son alinéa dernier la déchéance du propriétaire convaincu d'avoir relevé ou tenté de relever le chiffre de son loyer en vue de récupérer la perte non couverte par l'indemnité d'Etat. Le décret beylical du 28 janvier 1920 devait même venir régler le mode de paiement de ces indemnités. L'on assistait là à la mise en œuvre de haute équité qui, impossible à conserver en France lors de l'extension du moratoire, aurait pu survivre efficacement dans la Régence et atténuer, dans une mesure appréciable, l'étendue des sacrifices constamment imposés aux propriétaires en faveur des ex-mobilisés et victimes de guerre. L'on verra par la suite que les propriétaires tunisiens devaient se réclamer maintes fois d'un texte passé à l'état de précédent historique; mais leurs suggestions n'ont jamais été entendues.

Nous aurons souvent, par la suite, l'occasion de revenir sur cette particularité.

La législation de 1918 en France, le décret de 1919 en Tunisie, caractérisent un moment du système moratoire ou, pour mieux dire, ses origines. Il convient de mesurer l'importance de ce système, en délimitant son domaine d'application.

Ses dispositions ne concernent que les baux à loyer, non les baux à ferme, ni les baux de fonds de commerce, considérés juridiquement comme biens meubles. Les locations mixtes — bail à loyer et bail commercial compris en une même convention — n'en relevaient que dans le cas où l'objet principal de la location, qu'il convenait de rechercher à l'aide de tous éléments de fait, était le bail à loyer. Les locations verbales étaient assujetties au nouveau régime.

Tous les baux à loyer n'étaient d'ailleurs point moratoriés sans distinction. Etaient seulement visés les baux conclus avant la guerre. Les autres n'étaient régis par cette législation que dans le cas particulier où un fait nouveau, issu de la guerre, étant venu modifier la situation du locataire, recevait admissible leur assimilation. Les Tribunaux (car les Commissions Arbitrales n'avaient point qualité pour accorder des délais de grâce) se montrèrent d'ailleurs exigeants en cette matière et ne prononcèrent l'assimilation que sur la

constatation d'un fait précis et particulier à celui qui l'invoquait, refusant d'admettre au bénéfice du moratoire quiconque se bornait à invoquer, comme faits nouveaux, la crise du logement et la hausse du coût de la vie.

L'on reconnaissait cependant à la tacite reconduction d'un bail d'avant-guerre le caractère d'une location verbale, désormais susceptible de prorogation, sauf au propriétaire à prouver que c'était par simple tolérance qu'il avait, jusqu'alors, autorisé le maintien dans les locaux. Et la jurisprudence usait de toutes ses sévérités pour resserrer cette porte d'admission au moratoire : il suffisait de changer d'appartement dans la maison pour perdre tout droit à la prorogation.

Sur la durée même de cette prorogation, la jurisprudence, faisant sien le double but de la loi, qui visait à compenser les pertes de guerre et à ménager le retour au droit commun, concédait les plus larges délais : la question ne se posait d'ailleurs, en France, qu'après la cessation des hostilités puisque, aux termes mêmes de la loi du 9 mars 1918, cette date servait de base de calcul à la prorogation des baux expirés. En ce qui concerne les baux devant venir à expiration après novembre 1919, la prorogation ne commençait à courir que du jour de cette expiration, si éloignée qu'elle fût dans l'avenir (1).

Dans cette conception première, et que le législateur déclarait devoir être définitive, le moratoire conservait son caractère d'expédient et ne laissait nullement entrevoir la généralité et la gravité des mesures législatives qui devaient, en cette matière, se succéder jusqu'à aujourd'hui.

2^e Phase. — De la loi du 19 mars 1918 à celle du 31 mars 1922

En cette période, les préoccupations du législateur français devaient s'attacher davantage à pallier la crise des logements, dont la gravité l'emporte désormais de beaucoup sur celle de la crise des loyers : évolution explicable puisque, la vie normale ayant repris, les locataires se trouvaient en situation de payer à l'aide de leurs ressources nouvelles.

(1) Cass., Ch. R., 24 novembre 1920.

Les textes qui se succèdent, outre qu'ils réalisent la mise au point de la loi du 9 mars 1918 en tentant de corriger ses imperfections, de trancher — presque toujours dans un sens favorable au propriétaire — les controverses jurisprudentielles soulevées, sont surtout des pierres d'attente permettant la lente élaboration de la loi organique du 31 mars 1922.

C'est qu'en effet, les difficultés se révélaient pressantes : la reprise de la vie économique, l'essor de toutes les entreprises commerciales qui passaient par la période de prospérité que l'on sait, les modifications incessantes de l'affectation des locaux que suggérait l'esprit de lucre, la stagnation de la construction, entravée par la hausse de son prix de revient, toutes les circonstances du moment accentuaient encore la pénurie d'immeubles et, par conséquent, la tendance des propriétaires à abuser de la situation.

C'est pourquoi la loi du 25 octobre 1919 étend, même au profit des cessionnaires et des sous-locataires, le bénéfice de la prorogation aux baux renouvelés pendant la guerre et qui, dans la législation de 1918, n'étaient point moratoriés de droit.

Un texte de même date crée de nouveaux délits pour réprimer la hausse illicite des loyers en étendant à cette infraction inédite les dispositions de l'article 419 du Code pénal. L'économie de cette loi, qui manque d'ailleurs de modération, concédait aux juges de si larges pouvoirs d'appréciation que les propriétaires furent envahis d'inquiétude. Vu l'imprécision des textes, ils étaient en effet dans l'impossibilité de savoir si tel ou tel de leurs agissements normaux ne tombait pas, désormais, sous le coup d'interdictions pénalement sanctionnées : *quid* d'un taux de loyer dépassant notablement la résultante d'une appréciation normale des charges et du libre jeu de la concurrence naturelle ? Les contours du nouveau délit manquaient encore de précision et de la rigueur de définition qui sont les caractéristiques obligées d'un texte pénal efficace.

Sous réserve du droit de reprise personnelle du propriétaire ancien mobilisé, la loi du 4 mai 1920 concède aux mutilés, réformés, veuves de guerre, etc..., qui occupent des locaux autres que de plaisance, le bénéfice intégral d'une prorogation de deux années, alors même que leur bail serait postérieur à 1914.

Avec une opportunité particulière, la loi du 2 avril 1921 supprime le bénéfice de la prorogation obligatoire pour tous ceux qui ont réalisé des bénéfices de guerre, des bénéfices supplémentaires de commerce, d'industrie, etc..

Enfin, procédant toutes trois de la pensée de maintenir le *statu quo* par l'octroi de délais successifs, les lois des 1^{er} mars 1921, 16 juillet 1921 et 6 janvier 1922 forment les maillons d'une chaîne ininterrompue aboutissant au nouveau texte de principe du 31 mars 1922.

A signaler toutefois que la loi du 1^{er} mars 1921 met en œuvre une idée nouvelle : il y a désormais impossibilité de maintenir le locataire aux prix modiques primitifs et il convient de la faire participer à l'aggravation des charges subies par le propriétaire : la prorogation de six mois, à compter de l'expiration des baux en cours, ne lui est accordée que sous réserve de le voir s'engager à payer, pendant sa durée, une majoration dont le taux sera, le cas échéant, fixé par le juge.

D'autre part, la loi du 6 janvier 1922 semble ménager la possibilité de faire partiellement échec au moratoire par voie de conventions expresses. Ses termes prévoient que la nouvelle prorogation, allant jusqu'au 1^{er} avril 1922, sera inopposable au propriétaire, si le locataire lui a promis de vider les lieux à une date déterminée.

Au résumé, textes d'opportunité que ne domine aucune conception d'ensemble et qui prolongent, sans en laisser prévoir l'issue, l'ère des difficultés.

TUNISIE

En dehors des textes secondaires qui règlent les questions de détail et dont nous nous bornons à donner une idée, le décret le plus important de cette période est celui du 18 juin 1921, par lequel, dérogeant à ses habitudes de lenteur et de pondération, le législateur tunisien crut devoir devancer les décisions de la Métropole : la suite des événements devait démontrer toute l'imprudence de cette initiative.

Auparavant, le décret beylical du 10 novembre 1919, qui fixe la date de cessation des hostilités, est le dernier texte marquant quelque souci de faciliter la libération du locataire débiteur de ses loyers. Cette préoccupation s'estompait, en effet, devant le problème du logement devenu prédominant et que compliquait encore, pour les grandes villes, l'envahissement des quartiers neufs par les autochtones que la guerre venait d'enrichir.

Le décret beylical du 12 novembre 1919, reproduisant la

loi française du 23 octobre 1919, étend aux spéculateurs sur baux à loyer les peines sanctionnant le délit de spéculation illicite : même imprécision critiquable que dans le texte français, qui faisait mal augurer de son efficacité.

Le décret du 15 juillet 1920 adapte à la Tunisie, sans modifications notables, la loi du 4 mai 1920, particulièrement favorable aux victimes de la guerre.

Le décret du 18 juin 1921 mérite mieux qu'une mention sommaire. Il s'analyse en une tentative de résoudre définitivement la crise des loyers qui prétend tout à la fois dépasser et devancer les solutions de la Métropole. Ce texte a, sans attendre la décision de la loi française, adopté pour la Tunisie le projet gouvernemental de M. Bonnevey, alors Garde des Sceaux. Le malheur voulut que ce projet — à l'étude depuis 1921 et dont le législateur tunisien suivit religieusement les directives — fût, en définitive, rejeté par le Parlement. La Tunisie y gagna une législation tout à la fois originale et éphémère.

D'après le décret du 18 juin 1921, une prorogation nouvelle est accordée aux locataires, moyennant une majoration uniforme et forfaitaire du prix des loyers anciens : majoration calculée sans nulle considération de la fortune du locataire, comme du propriétaire. L'on discernait là une accentuation de la tendance aujourd'hui pleinement réalisée qui fait du moratoire un système non seulement impersonnel — ce qui est le fait de toutes les lois — mais encore automatique et général — ce qui est exactement contraire à son but originare.

Tout d'abord, le législateur tente de trancher une controverse qui, à la faveur de l'imprécision des textes, s'était élevée sur le point de départ des prorogations déjà accordées. Il est précisé (avec une vigueur particulière, puisque « toute décision contraire, même ayant acquis l'autorité de la chose jugée, est réputée non avenue ») que cette ancienne prorogation partira uniformément du 10 novembre 1919, date de cessation des hostilités, pour aboutir au 10 novembre 1921 en ce qui concerne les locaux d'habitation et au 22 février 1925 pour les baux commerciaux, industriels ou professionnels.

Puis, sous la rubrique suggestive « Derniers délais supplémentaires accordés aux locataires d'habitations », le titre II, répartissant les impétrants en trois classes de cinq catégories chacune, selon l'importance de la ville habitée et le

chiffre du loyer, leur concède des prorogations allant de trois mois à deux ans, selon qu'ils sont plus ou moins fortunés : faveur dont peuvent se réclamer, aux termes de l'article 6, « les locataires de locaux à usage d'habitation, bénéficiaires ou non de prorogations antérieures, dont le bail doit expirer, par suite de prorogation, de convention ou de délai accordé par le juge, au plus tard le 1^{er} janvier 1922 » ; seuls demeuraient soumis au droit commun les locataires ayant réalisé des bénéfices de guerre.

Le taux de majoration des loyers qui devait compenser cette nouvelle entrave apportée au libre exercice des droits du propriétaire était relativement considérable pour l'époque : il atteignait 50 % du prix des loyers d'avant-guerre, augmenté des charges alors existantes. Moyennant quoi, tout péril d'expulsion s'évanouissait pour les bénéficiaires ci-dessus désignés, c'est-à-dire pour la presque totalité des locataires en possession, y compris les Administrations publiques.

Le maintien dans les locaux n'avait cependant pas lieu de plein droit. Le locataire devait notifier sa volonté d'acquiescer la majoration et de demeurer, par conséquent, en jouissance. Le juge des référés, pourtant surchargé par les mille attributions que lui concèdent les Codes, se voyait confier la mission supplémentaire de trancher toutes les contestations pour toutes les locations supérieures à 1.000 francs. Au juge de paix allaient les litiges de moindre importance. En revanche, quatre mois plus tard, le décret du 18 octobre 1921 venait supprimer les Commissions Arbitrales, que le petit nombre de litiges n'occupait pas suffisamment : mesure que la loi française du 31 mars 1922 devait d'ailleurs reproduire.

L'article 9 du décret du 18 juin 1921 règle sommairement l'exercice du droit de reprise. L'effet des congés donnés pendant les périodes de prorogation étant suspendu et toutes les expulsions interdites, le propriétaire ne pouvait rentrer en possession des lieux loués sans justifier préalablement devant le juge des référés ou le Tribunal régional (Justice tunisienne) qu'il en avait un réel besoin pour son habitation personnelle ou celle de ses ascendants ou de ceux de son conjoint.

Ces justifications demeuraient cependant sans effet si le propriétaire se heurtait à un des occupants privilégiés limitativement énumérés par le texte, savoir : veuves de guerre, titulaires de pensions militaires ou civiles accordées au titre des lois des 31 mars et 24 juin 1919, français et étrangers ayant servi dans les armées alliées pendant au moins un an,

L'arsenal des textes comminatoires s'enrichissait, avec le décret du 18 juin 1921, de plusieurs armes dont l'efficacité devait rester précaire. Outre le maintien des dispositions du décret du 12 novembre 1919 réprimant la hausse illicite des loyers qui résulte de l'article 11, des sanctions pénales tentèrent de freiner les spéculations à prévoir : reprises forcées de mobilier, transformation de locaux d'habitation en meubles ou en dépôts de marchandises, fraudes relevées à l'encontre du propriétaire dans l'exercice de son droit de reprise.

Enfin, en manière de conclusion, l'article 13 du décret organisait la procédure de « révision du bail » lorsque le prix du loyer était notablement supérieur à la valeur locative des lieux loués déterminée par le prix de location au 1^{er} août 1914 et l'augmentation des charges de la propriété bâtie.

Cette législation hâtive, dédaigneuse de l'exemple du Parlement Français, où des spécialistes, éclairés par les avis du Conseil d'Etat, cherchaient longuement une solution opportune, motivait bien des critiques et appelait la réforme.

Puisque l'organisation du moratoire dans la Régence était, en principe, identique à celle de la Métropole, cette incartade, marquant davantage qu'une velleité d'indépendance, ne s'expliquait pas.

Le premier résultat de l'œuvre du législateur local était de priver les magistrats chargés d'interpréter et d'appliquer ses textes de l'appui moral et des enseignements qu'elle tire de la jurisprudence de la Cour Suprême. D'autre part, il est devenu de style de remarquer, à propos des décrets beylicaux, que ceux-ci, préparés dans les bureaux, ne sont assertés d'aucun travail préparatoire dont il demeure trace et qui puisse en faciliter l'intelligence. Enfin — et cette considération est le plus grave argument que l'on puisse invoquer à l'encontre du décret du 18 juin 1921 — une erreur dans l'appréciation, si particulièrement délicate, de la gravité des dérogations à apporter au droit commun, proportionnellement à la gravité de la crise des loyers, pouvait avoir des conséquences redoutables : c'était risquer de faire naître la crise des loyers et celle des logements là où elles n'existaient pas. Il est toujours dangereux pour le législateur de porter atteinte à la liberté des conventions économiques pour imposer son point de vue. Les faits réagissent parfois de façon exactement opposée à ses prévisions. Mais la constatation qu'il peut en faire le laisse désarmé, car le mal est désormais irréparable. C'est précisément de cette manière que le décret du 18 juin

1921 a accentué, dans une mesure très appréciable, la crise des logements.

3^e Phase. — **Loi du 31 mars 1922 et loi du 2 août 1924**

FRANCE

Le texte le plus important de cette période est, en France, la loi du 31 mars 1922, qui déclare porter fixation définitive de la législation sur les loyers et n'y a pas mieux réussi que les précédentes. Ultérieurement, la loi du 30 décembre 1922 devait fournir d'intéressantes précisions et la loi du 29 décembre 1923 enregistrer fidèlement les exigences économiques du moment en consentant aux propriétaires licence de majorer leur loyers selon les barèmes minutieusement fixés dont la complexité dissimule mal l'embarras du législateur devant une situation de plus en plus difficile.

C'est éperonné par l'imminence du terme d'avril, qui marquait la fin des prorogations antérieures, que le législateur a élaboré la loi du 31 mars 1922. Comme l'a fort bien fait remarquer M. Morand en séance du Sénat du 7 mars, « l'effort législatif continue à observer l'équité au mépris des conventions » : le locataire est maintenu en possession par la loi nouvelle moyennant sa participation aux charges qui pèsent sur l'immeuble.

Caractère et but de la loi nouvelle. — Le décret beylical du 18 juin 1921 consacrait un système qui calculait les charges devant retomber sur le locataire selon un taux forfaitaire et uniforme. Le système français devait adopter, pendant plusieurs années encore, un système apparemment mieux en harmonie avec la conception originelle du moratoire : prendre quelques bases légales précises et laisser au juge nanti de ces directives le soin d'arbitrer la majoration que le locataire devait subir.

Les intentions de la loi du 31 mars 1921 ne sont pas douteuses et résultent d'ailleurs tant des travaux préparatoires que de son texte. La volonté de revenir au droit commun se trahit dans le caractère même de la loi, qui n'est pas d'ordre public. L'œuvre à accomplir est fort bien résumée par M. Las Cases disant au Sénat le pourquoi de la crise et son remède. « Quelle est la cause matérielle de la crise présente,

avance-t-il ? Elle est double : il y a un manque d'ajustement dans les loyers et un défaut de logement par manque de construction. Ajuster les loyers et surtout construire, voilà les deux solutions. »

Sur le premier point, la loi devait, moyennant diverses compensations pécuniaires concédées aux propriétaires, accorder des prorogations nouvelles expirant toutes au 1^{er} janvier 1925. Cette dernière date était donc, dans l'esprit du législateur, celle du retour définitif au droit commun. L'on sait combien cette espérance fut déçue.

Sur le second point, le titre III de la loi renferme certaines dispositions en faveur des propriétaires ou destinées à encourager les constructions nouvelles et les transformations de locaux en locaux d'habitation. C'est ainsi que toutes constructions nouvelles étaient dispensées d'impôts et de taxes pendant quinze ans et que le locataire était contraint de supporter sans indemnités les surélévations de l'immeuble qu'il occupait.

Ayant ainsi marqué l'orientation de la loi nouvelle, précisons l'essentiel de ses dispositions.

Domaine d'application. — Les difficultés auxquelles s'attaque la loi du 31 mars 1922 étant générales, ses solutions sont en principe applicables à toute la France et à l'Algérie, avec exclusion nominale du Maroc et de la Tunisie. Mais nous verrons, dans la suite de l'exposé, que certaines de ses dispositions, particulièrement favorables aux locataires (prorogation facultative), ont une zone d'influence territoriale beaucoup plus limitée.

Dans le temps, la date extrême d'expiration des nouveaux sursis qu'elle accorde se situe au 1^{er} janvier 1925 : en deux ans neuf mois, à l'estimation du législateur, la crise contemporaine de sa promulgation devait être dénuée.

Quant aux locaux qu'elle régit, l'on remarquera que, tout en distinguant entre les baux d'habitation, commerciaux, industriels ou professionnels, la loi en traite simultanément : la ligne de démarcation qui devait séparer jusque dans les textes le régime des locaux d'habitation ou professionnels des réglementations à intervenir dans les matières voisines n'était pas encore tracée.

Prorogations. — Tout d'abord, l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er},

tranche une grave controverse. Le silence de l'article 56 de la loi du 9 mars 1918 sur le point de départ des prorogations avait permis à certaines Commissions Arbitrales de décider que la prorogation courait uniformément à dater du décret de cessation des hostilités. Un arrêt de la Cour Suprême (1) rendu toutes Chambres réunies le 24 novembre 1920 (D.P. 1920. 1104) interpréta l'article 56 précité en ce sens que la prorogation du bail était conférée à tous les preneurs dont les baux étaient en cours au 1^{er} août 1914, quelle qu'en fût la durée : en conséquence, la prorogation courait, pour un bail devant expirer après la cessation des hostilités, non de cette cessation, mais de la date normale d'expiration du bail. Le nouveau texte ne dit pas autre chose.

Mais si l'on avait poussé l'application de ce principe jusqu'à l'extrême, l'on eût conféré à des baux ayant, après guerre, une durée exceptionnelle, des allongements dont le besoin, en ce qui les concerne, ne se faisait nullement sentir, ce qui, au sens de M. Morand (2), eut réalisé « une sorte d'expropriation lointaine du droit de propriété que rien ne saurait justifier ». Ce n'était certes pas l'intention du législateur. D'où l'équité du principe d'imputation qu'il établit : la prorogation ne pourrait avoir pour effet de prolonger le bail ou la location au delà de neuf ans pour les locaux d'habitation, ou de quinze ans pour les locaux commerciaux, industriels ou professionnels, à compter du 24 octobre 1919. Ce qui porte au 15 janvier 1929 pour les premiers, au 15 janvier 1935 pour les seconds, la date extrême de leur expiration.

En ce qui concerne l'octroi de nouvelles prorogations, le système de la loi est complexe.

En premier lieu, tous les locataires, quelle que soit la date de leur titre, en possession légitime lors de la promulgation de la loi, sont maintenus de plein droit en possession jusqu'au terme d'usage qui précédera le 1^{er} janvier 1923. La loi (article 7, paragraphe 1) institue une prorogation de courte durée, à la fois générale et obligatoire.

Les dispositions qui suivent ne sont applicables que dans le département de la Seine et dans un rayon de 50 kilomètres des fortifications de Paris, dans les communes d'une

(1) Cf. *supra*, page 10, note 1.

(2) Rapport du 2 janvier 1922, p. 627.

population totale d'au moins 10.000 habitants, dans les agglomérations distantes de 5 kilomètres des précédentes, dans les communes où un accroissement de population avait été officiellement constaté et dans les régions libérées. Le législateur restreignait évidemment son intervention aux lieux où il l'estimait strictement indispensable.

Dans ce domaine limité, et en raison des circonstances de fait exceptionnelles, une prorogation non pas de plein droit comme ci-dessus, mais facultative, pourrait être accordée par le juge à tous les locataires, cessionnaires et sous-locataires dont les baux étaient venus ou viendraient à expiration avant le 1^{er} janvier 1925. Tout, en cette matière, était question d'appréciation, puisque l'article 8 disposait que la durée de cette prorogation ne devait être ni inférieure à trois mois ni dépasser le 1^{er} janvier 1925 et serait fixée suivant la condition respective des parties, l'état des locaux vacants dans la région et toutes les circonstances de la cause... Nous voilà loin des brutalités sommaires du système tunisien; car il n'y a là que des directives données au juge, qui demeure souverain arbitre de la durée de la prorogation à accorder.

Bénéficiaires et exclus. — Ici encore, une controverse s'élevait élevée sur l'interprétation de l'article 56 de la loi du 9 mars 1918, la Cour de Cassation ayant jugé (1) que ce texte ne reconnaissait le droit de demander la prorogation du bail qu'au locataire, mais non aux cessionnaires et sous-locataires. L'article 4 de la loi du 23 octobre 1919, s'élevant contre ce rigorisme, reconnut ce droit aux uns comme aux autres. S'inclinant devant un texte sans équivoque, la Cour Suprême jugea cependant que le cessionnaire de locaux à usage commercial ne pouvait demander le bénéfice de la prorogation. L'article 2 de la loi du 31 mars 1922, interprétant à nouveau l'article 56 de la loi du 9 mars 1918, dispose formellement que les cessionnaires et sous-locataires de locaux à usage commercial, industriel ou professionnel peuvent en réclamer l'application, toutes les fois qu'une décision passée en force de chose jugée et exécutée ne s'y opposera point (2).

Il devenait donc nécessaire de définir le local à usage

(1) Civ. 5 janvier 1929, D. P. 1921, I, 161.

(2) Sur l'opportunité de cette loi, voir les conclusions des vères du Sénateur Morand, Rapport du 2 février 1922, page 8.

professionnel. L'article 3 s'y emploie. Ce sont les locaux dans lesquels les locataires exercent effectivement leur art ou leur profession, et ceux occupés par les établissements d'utilité publique, les œuvres de bienfaisance, d'assistance et de prévoyance sociale : définition des plus larges et que le décret tunisien ne devait pas craindre d'étendre encore, en ce qui concerne la Régence, puisqu'il fait rentrer dans la même catégorie jusqu'aux Administrations publiques.

Continuant sur ce point son œuvre d'adaptation de la législation antérieure, le nouveau texte arrête (art. 4) une liste de personnes qui, en raison de leur qualité, ne pourront, à compter du 31 décembre 1922, se voir opposer les prorogations de la loi de 1918. Une disposition formelle de l'article 1^{er} avait déjà spécifié qu'un locataire non mobilisé ne pouvait opposer la prorogation à un propriétaire, ex-mobilisé, désireux de reprendre l'immeuble où, avant-guerre, il avait son habitation ou exerçait sa profession. A ce privilège devaient venir s'ajouter, au dernier jour de l'année, les bailleurs mutilés ou réformés de guerre, veuves de guerre, ascendants ayant recueilli veuve ou enfants de militaires ou marins morts pour la France, pensionnés à la suite de la guerre, sinistrés par faits de guerre, etc., sauf le cas où le preneur auquel ils étaient normalement préférés appartenait lui-même à l'une de ces catégories. Il suffirait à ces bailleurs de notifier dans les deux mois de la promulgation du texte leur intention de reprendre les locaux pour leur habitation personnelle. Il y avait donc là l'organisation d'un droit de reprise tout à la fois différé et simplifié, attribué moins en raison du droit de propriété que des inconvénients particulièrement graves éprouvés, du fait de la guerre, par ces propriétaires justement privilégiés.

Quant aux bénéficiaires des prorogations nouvelles, la loi du 31 mars 1922 distingue :

Sauf exceptions ci-après énumérées, les bénéficiaires de la prorogation obligatoire sont tous les locataires en possession lors de la promulgation de la loi.

Les bénéficiaires de la prorogation facultative sont, nous l'avons dit, individuellement déterminés par le juge. Mais ce sont, en principe, les locataires et leurs ayants droit dont le titre d'occupation expirera au 1^{er} janvier 1925, sous réserve qu'ils s'acquittent de leurs obligations, occupent effectivement les locaux et s'engagent à payer une majoration dont il sera traité ultérieurement.

Ne peuvent y prétendre : les étrangers (sauf ceux ayant combattu ou dont les enfants et gendres ont combattu dans les armées françaises, alliées ou associées), les locataires de locaux de plaisance non plus que leurs ayants droit, les locataires ayant plusieurs habitations, les occupants de logement constituant un des accessoires du contrat de louage de services.

Droit de reprise du propriétaire. — L'article 13 de la loi du 31 mars 1922 règle les conditions d'exercice de ce droit.

L'on peut en résumer les dispositions comme suit :

a) La reprise ne peut être exercée que s'il s'agit d'un local d'habitation;

b) Le propriétaire doit justifier d'un motif légitime de reprise du local qu'il se propose d'occuper lui-même ou de faire occuper par ses ascendants, descendants ou par ceux de son conjoint;

c) Ce droit ne peut être exercé qu'une seule fois au profit de chacun des bénéficiaires;

d) Il est inopposable aux victimes de guerre (déjà énuméré à l'article 4), aux chefs de famille ayant au moins trois enfants mineurs habitant avec eux ou à leur charge, aux locataires âgés de 70 ans ou atteints d'une maladie ou infirmité grave constatée; sauf le cas où le propriétaire — ou même un de ses enfants — appartiendraient eux-mêmes à l'une de ces catégories.

Détermination du prix du loyer. — *Contribution aux charges du locataire moratoré.* — D'après l'article 1^{er}, paragraphes 4 et 5, le locataire avantagé par les prorogations des lois du 9 mars 1918 et 23 octobre 1919 devait contribuer pour sa part, au prorata de son loyer, à l'augmentation appliquée depuis la guerre aux impôts et taxes afférents à l'immeuble loué (l'impôt personnel sur le revenu n'entrant évidemment pas en ligne de compte), ainsi qu'à l'augmentation des prestations de source immobilière. Il acquittait en outre un supplément atteignant 5 % du chiffre de son loyer en 1914 en manière de participation à l'augmentation des dépenses d'entretien.

Ces prorogations étaient cependant accordées sans contrepartie — c'est-à-dire sans augmentation du loyer — aux locataires qui avaient déjà subi une augmentation en vertu

d'un bail postérieur à la déclaration de guerre, aux locataires prorogés parce que mobilisés dans la zone des armées et aux petits locataires réfugiés des régions libérées dont le foyer avait été détruit.

Ces exceptions mises à part, l'on a reproché à la disposition de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de violer les droits acquis et imposant aux locataires déjà prorogés des charges nouvelles, au mépris des promesses de la loi du 9 mars 1918. La Commission du Sénat a fait justice à cette critique et justifié le principe de la contribution aux charges par la théorie de l'imprévision. D'ailleurs, la Haute Assemblée adopta une attitude de respect absolu des conventions relatives aux baux non prorogés, parce qu'expirant plus de neuf ou de quinze après la cessation des hostilités. Seuls sont assujettis aux charges nouvelles « les locataires appelés à bénéficier des prorogations prévues par les lois des 9 mars 1918 et 23 octobre 1919. Pas de prorogation donc, pas de contribution aux charges. Et c'est le principe qui a définitivement prévalu.

Les prorogations nouvelles concédées par la loi du 31 mars 1922 sont subordonnées, sous peine de déchéance, au paiement par le locataire, pendant toute leur durée, d'une majoration du prix des loyers en rapport avec l'augmentation des charges, les améliorations et la valeur réelle des locaux : vu l'imprécision de ces directives, le rôle du juge qui déterminera le taux de majoration apparaît, ici encore, comme prépondérant.

Dispositions diverses. — L'article 15 prohibe jusqu'au 1^{er} janvier 1925 et avec une rigueur particulière (puisque la sanction pénale réside en une amende de 2.000 à 10.000 francs) tout changement d'affectation transformant un local d'habitation en établissement de spectacles publics ou de danses ou en local tant commercial qu'industriel. La raison en était simple : puisqu'il y avait pénurie de logements, le législateur défendait à la cupidité des propriétaires d'accroître la crise.

A noter toutefois que le nouveau texte abroge purement et simplement la loi du 23 octobre 1919 sur la spéculation illicite en y substituant des délits spéciaux définis et pénalisés par l'article 16, qui frappe de nullité « toute exigence du bailleur, de ses agents ou préposés ou toutes conventions tendant à imposer, soit sous forme de remise d'argent supplémentaire, soit sous forme de reprise de mobilier, un prix

de location qui ne serait pas proportionné à la valeur du local. Toute personne ayant frauduleusement exigé des loyers excessifs sera en outre passible des peines prévues à l'article 419 C. P.

En vue de favoriser la construction, le propriétaire désireux de faire surélever son immeuble est garanti contre toute demande d'indemnité de ses locataires dont la jouissance aurait été troublée par les travaux.

Dans le même ordre d'idées, la loi prend l'initiative de rendre à la liberté des conventions les immeubles construits ou affectés à l'habitation postérieurement à sa promulgation.

Enfin, elle dispense pendant quinze années, à dater de l'an qui suivra celui de leur achèvement, du paiement de l'impôt foncier, de la contribution sur portes et fenêtres, des taxes spéciales départementales et communales les propriétaires de constructions nouvelles achevées avant le 31 décembre 1927, sous la condition formelle que l'immeuble (ou la partie de l'immeuble) exonéré devra être affecté exclusivement à l'habitation.

En bref, l'on peut considérer que la loi nouvelle n'a pas sensiblement innové, mais s'est bornée à suivre les directives de la loi du 9 mars 1918. Elle déclare en effet respecter et les conventions des parties et les décisions judiciaires régulièrement intervenues avant sa promulgation. Elle se montre soucieuse de l'équité, en cherchant à compenser le sacrifice demandé au propriétaire par l'assujettissement aux charges du locataire prorogé. Elle fait œuvre utile, sur deux points particuliers, en tentant la définition du local professionnel et en interdisant, sous des peines sévères, les abus scandaleux que propriétaires et gérants n'hésitaient pas à commettre en vue de tourner les lois en vigueur.

Telle est dans ses grandes lignes, la loi la plus importante de cette période, qui prétendait être la dernière et a dû se borner à marquer une étape.

Loi du 20 décembre 1922. — Ce texte s'accommode d'une mention plus sommaire. Il consacre la distinction de gros et petits locataires d'après le prix du loyer et dispose qu'au-dessus de 8.000 francs de loyer annuel, taux de 1914, le locataire est sans droit pour réclamer le bénéfice de la prorogation, qu'il s'agisse de locaux d'habitation ou de locaux mixtes. Mais, ce qu'il faut surtout en retenir, c'est que la prorogation, même en ce qui concerne les loyers inférieurs

au taux de 8.000 francs, est toujours une mesure, facultative pour le juge, s'apparentant davantage à un terme de grâce qu'à un moratoire.

Loi du 29 décembre 1923. — D'après les débats parlementaires, il semblerait que ce soit par surprise que la loi du 29 décembre 1923, ait amplifié ses dispositions primitives, lesquelles entendaient seulement proroger et étendre les mesures précédentes réprimant la spéculation illicite des loyers et le défaut d'affichage, dans le but unique d'enrayer la hausse croissante des loyers. L'on aboutit, par discussion, à des buts autrement larges, puisque la loi du 31 mars 1922 fut finalement étendue aux communes de moins de dix mille habitants, qui n'y étaient pas soumises. Seules échappent désormais à la législation moratoire les communes de quatre mille habitants et au-dessous : c'était s'éloigner d'autant du droit commun.

Le même texte prolonge ce régime exceptionnel des prorogations facultatives jusqu'au 1^{er} janvier 1926. En revanche, il n'est applicable qu'aux seuls locaux d'habitation, à l'exclusion des locaux commerciaux. Comme le disait fort bien le Sénateur Morand, «... seul le logement est une nécessité sociale... »

En ce qui concerne la répartition des charges, la loi du 29 décembre 1923, aux prises avec une situation aggravée, se résigne mal, cependant, au système du prix-limite forfaitaire, qui continue à être considéré comme arbitraire. Elle transige en décomposant le prix du loyer en plusieurs éléments dont chacun supporte une augmentation variable, conformément à un taux fixé par rapport aux tarifs de 1914 par les soins de commissions paritaires communales. La complication est désormais à son comble.

Le loyer subit cinq majorations dont le total, s'ajoutant au prix de base, détermine le prix-limite.

Ces majorations sont calculées :

- a) sur l'augmentation des impôts immobiliers;
- b) sur l'augmentation du coût des travaux d'entretien, compte préalablement tenu du dépérissement de l'immeuble (10 % par rapport à la valeur locative de 1914, impôts déduits);
- c) sur l'augmentation du rapport des immeubles (le taux de 5 % 1914 doit être remplacé par celui de 7 % en 1914);

Ces trois majorations réunies aboutissent, en ce qui concerne Paris et le département de la Seine — sauf, bien entendu, le cas d'insalubrité — à une augmentation forfaitaire de 75 % du prix du loyer en 1914;

d) sur les frais d'améliorations apportées à l'immeuble : le propriétaire pourra réclamer un intérêt atteignant le 7 % du capital engagé;

e) pour tout bail conclu entre le terme d'avril 1922 et le 31 décembre 1925, s'il a une durée supérieure à trois ans, le taux convenu pourra être majoré du dixième de la valeur du loyer en 1914.

Il semble que le total des majorations que le propriétaire métropolitain était de la sorte autorisé à réclamer le plaçait dans une situation préférable à celle du propriétaire tunisien, envers lequel le législateur local avait estimé se montrer des plus généreux en lui concédant, par le fameux décret du 18 juin 1921, une majoration de 50 %.

A noter cependant que, justifiant le titre de la loi, l'article 8 réprime d'une amende civile au moins égale à la majoration illicite et pouvant être portée au quadruple les agissements du propriétaire convaincu d'avoir, directement ou indirectement, majoré de plus du quart le prix du bail tel qu'il aurait été établi par application des dispositions qui précèdent.

Si l'on veut résumer en une proposition l'esprit des dispositions législatives de cette troisième phase du moratoire, l'on peut avancer qu'elles réalisent son extension dans l'espace et dans le temps, consacrent le principe de la contribution du locataire aux charges nouvelles issues de la guerre et du bouleversement des circonstances économiques et restreignent de plus en plus leur effet aux seuls locaux d'habitation.

TUNISIE

De 1922 à 1924, la législation beylicale sur la matière n'autorise aucun reproche d'originalité excessive. Bien au contraire, après l'anticipation maladroite que constitue le décret du 18 juin 1921, l'on revient plus que jamais à la méthode du calque, d'après laquelle les décrets locaux épousent étroitement toutes les dispositions de la législation métropolitaine.

L'on a déjà noté que le décret du 18 juin 1921 ne s'appliquait qu'aux locataires dont le bail expirait au plus tard le 1^{er} janvier 1922. Il s'ensuivait donc que tous les locaux dont les baux venaient à échéance après le 1^{er} janvier 1922 devaient faire retour au droit commun. Le décret du 23 décembre 1921, premier texte de cette période, remédie à ce que la fixation brutale de cette date précise pouvait avoir de fâcheux en accordant, selon les catégories, des prorogations allant de deux ans à trois mois.

Le décret du 22 juillet 1922 recopie textuellement les passages de la loi française du 31 mars 1922 qui correspondent aux lacunes et aux divergences du décret du 18 juin 1921. C'est, pour le législateur tunisien, le retour à la stricte observance des directives métropolitaines.

Cette technique est critiquable, tout d'abord par la hâte inexpliquée dont elle témoigne. L'on avait, après la promulgation de la loi du 31 mars 1922, une occasion unique de mettre à l'épreuve le système français, puisque la Tunisie possédait une législation imparfaite, certes, mais qui fonctionnait tant bien que mal. Un texte aussi complexe que la nouvelle loi subit forcément lors de sa mise en pratique une adaptation et des interprétations qui en révèlent les lacunes. Il n'était que de se pencher sur la jurisprudence et de contrôler les réactions des assujettis pour éviter, lors de l'introduction d'un texte similaire en Tunisie, d'en reproduire les malfaçons.

En ne laissant pas aux critiques le temps de se faire jour, le législateur tunisien a volontairement laissé perdre le bénéfice d'une expérience d'envergure dont il eût pu tirer les enseignements les plus précieux.

Puis, un revirement aussi important que celui consacré par le décret du 22 juillet 1922 laissait en suspens d'innombrables questions. Que deviendraient les controverses tranchées par décision ayant acquis la force de la chose jugée et que la modification nouvelle avait pour première conséquence de rouvrir ?

Un moratoire nuancé et assorti de conditions multiples succédait à un système brutal en sa simplicité.

De tels bouleversements ne se font pas sans précautions et il ne semble pas que le législateur qui y a procédé ait nettement aperçu les répercussions possibles de son œuvre.

Il est inutile d'insister sur l'analyse des solutions du décret du 22 juillet 1922, qui sont identiques à celles de la

loi française, sauf sur deux points. L'article 6 réalise en effet une innovation en disposant que tous les locataires — sans distinction touchant l'affectation des locaux — qui sont en situation d'invoquer la prorogation du précédent décret peuvent, moyennant l'augmentation de 50 % s'ils ont servi dans les armées alliées, réclamer, en outre de la prorogation ordinaire de droit commun, une prorogation spéciale dont la durée égalera celle de leur temps de mobilisation.

Ce texte devait être complété par le décret du 22 février 1924 conférant le même bénéfice aux veuves de guerre non remariées.

N'était la crainte de redites, l'on mentionnerait volontiers ici que le système est défectueux. La prorogation spéciale conférée aux anciens mobilisés et aux locataires des mêmes catégories apparaît comme la récompense des services de guerre : récompense tout à fait légitime d'ailleurs. Mais il n'en reste pas moins vrai que le fardeau en résultant — qui devrait être charge d'Etat — pèse exclusivement sur la catégorie la plus intéressante des propriétaires, celle qui a accueilli les victimes de guerre. L'augmentation de 50 % à laquelle se limitent leurs droits était, dès 1922, sans proportion avec l'augmentation réelle de la vie et allait s'en écarter encore bien plus par la suite. La justice postulant l'égale répartition des charges entre les contribuables, il eût été équitable de compenser cette restriction nouvelle du droit de propriété par une indemnité incombant à l'Etat. L'impôt général eût supporté ce cadeau légitime aux victimes de la guerre que le Gouvernement a vraiment beau jeu à consentir dans le système ci-dessus, puisque l'incidence n'en retombe pas sur son patrimoine. La suggestion a d'autant plus de valeur en Tunisie que les victimes de guerre y sont moins nombreuses et que le privilège de leur situation spéciale est moins aisément supporté par les propriétaires qui en subissent le contre-coup. Il est par trop facile de se montrer généreux à bon compte en disposant du bien d'autrui.

Notons, sur le second point, que l'article 14 du texte tunisien réduit à dix années l'exonération d'impôts et de taxes consentie en France au profit des immeubles neufs affectés à l'habitation. Cette inégalité de traitement devait provoquer les plus vives protestations.

4^e Phase. — **De la loi du 2 août 1924 à la loi du 1^{er} avril 1926**

Loi du 2 août 1924. — Ce texte tente d'éviter, toujours par des solutions d'expédient, les heurts que laissait prévoir la perspective d'un brusque retour au droit commun. Pour pallier le péril des expulsions en masse, il donne au juge le pouvoir de maintenir le locataire en possession jusqu'au 1^{er} janvier 1926, « en raison de la pénurie des logements ».

Jamais le domaine d'application d'une loi moratoire n'avait eu pareille extension. Elle vise tous les locaux sans distinction, meublés ou non, même affectés à un usage commercial. Au point de vue territorial, toutes les communes y sont soumises, quel qu'en soit le nombre d'habitants. Ses dispositions sont applicables non seulement aux locataires munis d'un bail écrit ou verbal, régulier et non expiré, mais encore à l'occupant sans droit. Ce *statu quo* généralisé indique nettement que l'ère des difficultés n'est pas close et que le législateur, ne se résignant pas encore à laisser jouer la loi de l'offre et de la demande, entend contrecarrer résolument la liberté contractuelle.

Nouvelles prorogations. — La durée de la nouvelle prorogation est abandonnée à l'appréciation souveraine du juge, sous la seule réserve qu'elle ne soit pas inférieure à six mois et ne dépasse pas le 1^{er} janvier 1926, date de rigueur. Elle doit être réclamée dans le délai de trois mois qui suivra la promulgation de la loi.

Bénéficiaires et exclus. — Ce sont « tous locataires, tous occupants de bonne foi en vertu d'une prorogation antérieure, même encore contestée devant les tribunaux, ou d'un délai de grâce même expiré ».

Les étrangers eux-mêmes peuvent se réclamer de la nouvelle loi, pourvu qu'ils soient admis à domicile : circonstance d'autant plus remarquable que tous les textes antérieurs prononçaient l'exclusion quand les étrangers n'avaient pas combattu dans les armées alliées.

La renonciation antérieure au bénéfice de la loi est réputée non écrite : c'est là mépris délibéré pour les conventions particulières.

Quant aux locataires exclus du bénéfice de cette proroga-

tion de jouissance, la loi du 2 août 1924 reproduit à peu près la liste qui figure à l'article 9, alinéa 2 et suivants de la loi du 31 mars 1922. A ajouter cependant les locataires d'immeubles nouvellement construits ou affectés à l'habitation, ceux domiciliés dans des immeubles à démolir par suite d'expropriation ou disposant d'un autre local et les locataires ayant fait des bénéfices de guerre. Toutes exclusions qui s'expliquent d'elles-mêmes.

Droit de reprise. — Le propriétaire garde le droit de reprise qu'il tient de la loi du 31 mars 1922, dans tous les cas où il entend l'exercer pour habiter personnellement ou pour rétrocéder l'immeuble à ses proches, en excipant de justes motifs.

Détermination du prix du loyer. — La prorogation étant essentiellement facultative, le loyer à acquitter pendant sa durée échappe à toute tarification légale et forfaitaire pour être évalué par le juge, conformément aux directives données par la loi du 31 mars 1922 et sa procédure. L'article 2 du nouveau texte précise en effet que les dispositions de la loi du 29 décembre 1923, concernant le prix-limite, ne sont applicables qu'aux locaux d'habitation et dans les communes de plus de 4.000 habitants. Pour le surplus, rien ne limite l'arbitrage du juge, qui peut s'entourer de tous les éléments d'appréciation et subordonner le maintien dans les locaux à telles conditions qu'il juge équitable et, notamment, à une majoration de loyer (1).

*
**

Au résumé, la loi du 2 août 1924 accentue la carence d'un législateur exagérément interventionniste qui, dans l'impossibilité de régler toutes les situations particulières, se voit contraint à de nouvelles et importantes concessions et abandonne à la prudence des magistrats accablés par ses textes successifs le soin de concilier au mieux des intérêts en présence dont le conflit demeure, plus que jamais, à l'état aigu.

Loi du 24 avril 1925. — La loi du 24 avril 1925 poursuit un but déterminé : par ignorance ou par négligence, certains

(1) Circulaire du Garde des Sceaux du 2 août 1922.

locataires n'ont pas réclamé, dans les délais prescrits, la prorogation dont ils pouvaient bénéficier aux termes de la loi du 2 août 1924. Ils sont désormais relevés de cette forclusion, le nouveau texte prorogeant jusqu'au 1^{er} juillet 1925 le délai pendant lequel ils peuvent valablement adresser notification de leurs intentions au propriétaire. Aucune nouvelle majoration ne conditionne cette faveur, dont l'octroi reste d'ailleurs facultatif. Il est par ailleurs précisé que cette prorogation s'applique aux simples « occupants de bonne foi ». Il faut d'ailleurs se reporter à la circulaire du Garde des Sceaux du 25 avril 1925 pour voir préciser que l'occupant de bonne foi est celui dont l'occupation (ou celle de ses auteurs), originellement fondée sur un titre juridique actuellement expiré, s'est, en fait, continuée sans qu'il cessât de remplir les obligations que son titre initial, l'usage ou la loi mettent à la charge du locataire.

Modifiant en cela la loi du 2 août 1924, l'article 3 de la loi nouvelle apporte une précision intéressante au droit de reprise du propriétaire victime de la guerre. La jurisprudence avait admis l'exercice de ce droit de la façon la plus large, sans avoir égard à la nature des locaux que le propriétaire prétendait reprendre. La loi nouvelle exige que le bailleur exerce la reprise des seuls locaux à usage d'habitation. Cette limitation est l'œuvre de la Chambre, qui, malgré la résistance du Sénat, n'a pas voulu préjuger de la solution du problème de la propriété commerciale alors à l'étude.

Par une disposition louable de l'article 5, il est décidé que les étrangers admis à domicile ne pourront faire échec aux propriétaires de nationalité française qui réclameraient l'immeuble pour l'habiter personnellement.

Loi du 6 juillet 1925. — La loi du 6 juillet 1925 est à mentionner comme une des mesures d'équité prises à l'égard des propriétaires. Elle autorise, en effet, la révision à leur profit des baux de longue durée. L'on se souvient que, jusqu'alors, ce droit à révision n'était accordé qu'aux seuls locataires. Il était de toute justice de le concéder également aux propriétaires qui avaient pu consentir à se lier les mains pour un laps de temps considérable moyennant un taux raisonnable lors de la passation du bail, mais devenu dérisoire par suite de la défaveur des changes et de la hausse imprévue du coût de la vie : il n'y a là qu'une extension normale de la théorie de l'imprévision.

Les baux soumis à révision sont ceux ayant pris cours ou

conclus avant le 24 octobre 1919 et contractés pour plus de neuf ans : sauf le cas où, le propriétaire ayant acquis l'immeuble postérieurement à cette date, a, par son acquisition même, acquiescé aux charges qui pèsent sur lui. Le principe même de la majoration ne sera admissible que si « le prix porté au contrat est inférieur de plus d'un quart au prix arbitré comme représentant, au jour de la demande, la valeur locative équitable ». A défaut d'accord amiable, le taux de la majoration sera fixé sur les bases déterminées par la loi du 31 mars 1922. Si le locataire n'accepte pas cette aggravation de ses charges, il lui est loisible de résilier son bail. Et si, par suite de circonstances économiques, la valeur locative ainsi arbitrée venait à baisser de plus du quart, le locataire pourra, tous les trois ans, demander la révision du taux ainsi déterminé. L'on saisit ici sur le vif la timidité du législateur, rendu beaucoup plus circonspect par ce fait qu'il dispose non pour la masse des locataires, mais pour une minorité de propriétaires et qu'il se place, par suite, en posture de soulever des protestations.

TUNISIE

Décret du 16 juillet 1924. — Le décret beylical du 22 juillet 1922 avait limité ses prorogations, sauf en ce qui concerne les mobilisés, au 31 décembre 1924. Bien avant cette date, il apparaissait que, de toute nécessité, cette échéance devait être prorogée. Un semestre auparavant, le 16 juillet 1924, un nouveau décret beylical, qui s'écartait derechef et délibérément de la législation française, vint calmer les inquiétudes des locataires en péril d'expulsion. En voici rapidement les grandes lignes.

1° *Nouvelles prorogations.* — Le maintien dans les locaux est accordé de plein droit, et sans qu'aucune diligence incombe aux locataires, jusqu'au 1^{er} janvier 1926. Une prorogation supplémentaire d'un an peut même être accordée, à des conditions sur lesquelles nous reviendrons, aux locataires commerciaux, industriels ou professionnels.

2° *Bénéficiaires et exclus.* — Ce sont tous les locataires de locaux à usage d'habitation ou à usage commercial, industriel ou professionnel, qu'ils aient obtenu ou non des proro-

gations, quelles que soient les dates de leur contrat ou de son expiration, que leurs conventions résultent de conventions, de prorogations ou délais accordés par le juge, pourvu qu'ils remplissent fidèlement les obligations de leur contrat. Il était difficile de trouver formule plus générale.

Le nouveau texte excepte cependant du bénéfice des prorogations qu'il institue les locataires qui, classiquement, peut-on dire, en sont exclus par tous les textes moratoires : locataires disposant de plusieurs habitations dans la même localité, ou dont le contrat constitue l'accessoire d'un louage de services, etc... A signaler cependant que, contrairement au décret du 22 juillet 1922, les locataires ayant réalisé des bénéfices de guerre sont tacitement rangés parmi les bénéficiaires éventuels.

3° *Détermination du prix du loyer.* — En contre-partie des prorogations dont ils bénéficient, les locataires sont astreints à une majoration forfaitaire et uniforme de 95 % du prix du loyer tel qu'il existait au 1^{er} août 1914 : soit une augmentation de 45 % sur le tarif précédemment arrêté par le fameux décret du 18 juin 1921. Bien entendu, ils ne sont astreints à ce supplément qu'à compter de l'expiration de la prorogation dont ils jouissent lors de la promulgation du décret, c'est-à-dire, pour les anciens locataires moratoriés, à compter du 31 décembre 1924, et, pour les occupants sans titre, à compter de l'expiration du délai de grâce.

Cette majoration de 95 %, calculée d'après les prix d'avant-guerre, comprend, à titre forfaitaire, tous impôts, charges et prestations supportés jusqu'alors par le locataire. La base de calcul faisant défaut pour les constructions non louées ou non encore édifiées à la déclaration de guerre, « le loyer servant de base à la majoration ci-dessus spécifiée sera celui en vigueur à la date la plus rapprochée du 1^{er} août 1914, pendant les années 1914, 1915 ou 1916. Si ces éléments de calcul viennent également à manquer, le juge procédera à leur estimation.

C'est là une tentative du législateur tunisien, qui, naguère dépassé en générosité par les dispositions métropolitaines, entend reprendre l'avantage. Il ne devait pas, cependant, éviter la critique. On lui reproche (1) notamment l'arbitraire de

(1) LOUIS COULON : *La nouvelle législation des loyers en Tunisie*. — Commentaire du décret du 16 juillet 1924,

son point de départ en remarquant, non sans justesse, que la valeur locative avait baissé de 1915 à 1917, pour remonter depuis lors : il eût donc été préférable de se baser sur les prix pratiqués en 1917.

Le même auteur (1) fait d'ailleurs ressortir l'insuffisance du taux de majoration, eu égard à la valeur contemporaine du franc, qui était tombé à 30 centimes. Les augmentations consenties ne permettaient même pas aux propriétaires de faire face aux frais qui leur incombait : toutes critiques qui eussent évidemment perdu beaucoup de leur vigueur si le législateur tunisien avait consenti à s'abriter, comme auparavant, derrière l'autorité du Parlement Français.

L'article 4 du même texte, étendant le bénéfice de ces dispositions aux locataires à usage commercial, industriel ou professionnel, précise que, prorogés dans les mêmes conditions — c'est-à-dire jusqu'au 1^{er} janvier 1926 — moyennant une majoration de 95 %, ils pourront encore bénéficier d'une prorogation supplémentaire jusqu'au 1^{er} janvier 1927 « moyennant paiement, durant cette prorogation, d'une majoration de 130 % sur le prix de 1914 », pourvu que, dans les trois mois, leur propriétaire soit dûment avisé de leurs intentions par lettre recommandée.

L'on voit qu'ici encore se perpétue la confusion de deux réglementations que l'avenir allait rigoureusement séparer.

Situation faite aux locataires ex-mobilisés et victimes de guerre. — Les anciens mobilisés sont sérieusement avantagés. L'article 5, alinéa 1^{er}, leur concède, outre les prorogations générales, une prorogation particulière égale à la durée de leur mobilisation : ce privilège figurait déjà à l'article 6 du décret du 22 juillet 1922, mais ne visait que certains locataires bien déterminés, en possession des locaux en vertu de baux antérieurs. Le nouveau texte ne porte mention d'aucune restriction de ce genre. Il est vrai qu'en contre-partie, la majoration exigée d'eux atteint 95 %. Mais cette exigence ne préjudiciait pas aux droits acquis, si bien qu'il y a désormais deux catégories d'ex-mobilisés moratoriés :

1° les bénéficiaires des décrets du 23 décembre 1921 et du 22 juillet 1922, prorogés de toute la durée de leur mobilisa-

(1) LOUIS COULON : *La nouvelle législation des loyers en Tunisie*, — Commentaire du décret du 16 juillet 1924.

tion à compter du 1^{er} janvier 1925, moyennant une majoration de 50 %;

2° les bénéficiaires du nouveau texte, prorogés de la même durée, à compter du 1^{er} janvier 1926 ou même du 1^{er} janvier 1927, s'ils sont commerçants et en expriment le désir dans les formes prévues, moyennant une majoration de 95 %.

Les victimes de guerre voyaient cette prorogation portée à une durée égalant celle des hostilités, moyennant une majoration de 50 % seulement.

Le système devait s'attirer une fois de plus le reproche d'imposer sans compensation un sacrifice considérable aux propriétaires, qu'il désavantageait (1). Il convient en effet de signaler que, mis à part les avantages qu'elle leur concédait en matière de droit de reprise, la législation métropolitaine ne créait au profit des locataires de ces catégories aucun privilège en ce qui concerne les prix du loyer et la durée de leurs prorogations.

Droit de reprise. — Le décret du 16 juillet 1924 organise également le droit de reprise en son article 7 *in fine*, lequel décide que ses prorogations sont inopposables au propriétaire anciennement mobilisé voulant réintégrer l'immeuble qu'il habitait avant la guerre ou dans lequel il exerçait sa profession. Même inopposabilité de ces prorogations aux victimes de guerre en ce qui concerne tous les locaux quels qu'ils soient : sauf, bien entendu, dans le même cas, l'hypothèse où le locataire appartiendrait à la même catégorie que le propriétaire mobilisé ou victime de guerre.

Dispositions diverses : 1° Droit à révision du bail. — L'article 9 donne aux locataires le droit de demander la révision de leurs baux, écrits ou verbaux, non conformes aux dispositions du nouveau décret, quelle que soit la date de leur titre et quand bien même il résulterait d'enchères publiques, sous la double réserve que l'action en réduction ne pourra donner lieu ni à restitution du trop-perçu ni à dommages-intérêts.

Malgré cet adoucissement qui sent son compromis, cette décision, qui équivalait à conférer un effet rétroactif au nou-

(1) COULON : *Ibidem*, p. 16.

veau texte, appelle toutes les critiques : c'est la négation absolue de la capacité contractuelle en matière de loyers.

2° *Dispositions en faveur de la construction.* — L'article 10 dispose « qu'aucune des dispositions du présent décret ou de nos précédents décrets en matière de loyers n'est applicable aux immeubles ou parties d'immeubles construits, achevés ou affectés à l'habitation postérieurement à la promulgation du décret du 22 juillet 1922 ».

Par là, les nouvelles constructions étaient rendues au régime de droit commun, et comme, imitant en cela la loi française du 31 mars 1922, qu'il recopiait, ce même décret de 1922 avait affranchi ces constructions de la taxe locative pendant dix ans, l'on pouvait espérer que cette double promesse du législateur inciterait les propriétaires de terrains nus à bâtir.

3° *Dispositions répressives.* — Signalons enfin les dispositions comminatoires de l'article 15 réprimant les infractions commises par les propriétaires ou leurs gérants qui s'efforcent de tourner les dispositions impératives de la législation moratoire par conventions de reprise de mobilier, denier à Dieu, pas de porte, spéculation illicite à la hausse, transformation de locaux d'habitation en locaux de commerce, etc...

Décret du 7 décembre 1925. — L'application de ce décret est strictement limitée aux locataires à usage d'habitation, le législateur ayant estimé que les locataires à usage commercial, professionnel ou industriel étaient protégés, pour l'année 1926, par l'article 4 du décret du 16 juillet 1924, qui autorisait leur maintien en possession sous certaines conditions ci-dessus rappelées. Signalons toutefois que, bien des commerçants ayant négligé de notifier leurs intentions aux propriétaires dans les formes et délais prévus par la loi, il n'eût pas été inutile de les relever de leur déchéance. Ainsi se réalise la séparation réglementaire de deux questions longtemps réunies par les textes et dont l'une allait recevoir, avec les décrets des 9 octobre 1926 et 27 mai 1927 sur la propriété commerciale, son statut définitif.

Le décret du 7 décembre 1925 s'inspire de la loi française du 2 août 1924 modifiée par la loi du 25 avril 1925. Si l'on se souvient que le décret du 16 décembre 1924 avait prétendu

faire œuvre originale, l'on jugera par là de l'incertitude du législateur local, dont l'esprit de suite ne semble pas la qualité dominante.

1° *Nouvelles prorogations.* — Le nouveau texte entend ne pas demeurer en reste de générosité avec la loi française. L'on sait que les occupants de locaux à usage d'habitation étaient menacés d'expulsion au 31 décembre 1925 : ils se voient concéder un an de délai supplémentaire, de plein droit, et sans que leur incombe aucune notification;

2° *Bénéficiaires et exclus :*

a) les locataires antérieurement prorogés jusqu'au 31 décembre 1925;

b) les locataires entrés en possession après le décret du 16 juillet 1924 et dont le titre d'occupation cesserait d'avoir effet dans le courant de l'année 1926;

c) tous les occupants de bonne foi déjà prorogés par les décrets précédents, les Administrations publiques, les Etablissements d'utilité publique, les œuvres de bienfaisance, etc...

La liste des locataires habituellement exclus des prorogations nouvelles est reproduite avec adjonctions. Ne pourront l'invoquer, en effet : les locataires d'immeubles insalubres ou devant être démolis à la suite d'une expropriation et ceux ayant plusieurs locaux d'habitation dans la même localité; les locataires se heurtant à un droit de reprise exercé par un propriétaire quelconque qui revendique le logement pour l'habiter et qui invoque à cet effet une convention amiable ou une décision de justice; enfin, les locataires se heurtant à une demande en reprise formulée par un propriétaire victime de la guerre, sous réserve que, conformément aux termes de l'article 9 du décret du 22 juillet 1922, ce dernier justifie d'un motif légitime.

Il a déjà été fait allusion aux difficultés soulevées par ce texte. L'on faisait remarquer, non sans raison, que la qualité de victime de guerre suffisait, en France, à dérober tous ses immeubles à la prorogation. En Tunisie, il était contraint de s'incliner. Si bien qu'un locataire qui n'avait jamais été mobilisé pouvait, parce que précédemment moratorisé, se main-

tenir dans les lieux « à l'encontre du propriétaire mutilé, de l'orphelin ou de la veuve de guerre » (1).

Pour enlever à son locataire le bénéfice de la prorogation, il lui faut donc exercer le droit de reprise et justifier à cet effet d'un motif légitime : ce qui l'assimilait quasi-complètement au propriétaire ordinaire, sous cette seule réserve qu'il était cependant préféré dans le cas où le locataire dont il voulait prendre la place appartenait lui-même à une catégorie privilégiée.

Les commentateurs affirment nettement que cela ne suffisait pas : « Il est urgent et nécessaire, avançait-on (2), que les « victimes de guerre n'aient pas seulement un droit de re- « prise pur et simple, avec la faculté de jouir de leur im- « meuble à leur guise, mais que leurs immeubles soient pla- « cés hors des dispositions du moratorium des loyers, afin « de leur éviter des surprises douloureuses de locataires qui, « non seulement se maintiennent dans leurs immeubles grâ- « ce au moratorium, mais osent assigner leur propriétaire, « victime de guerre, en révision du prix de location... »

Nous verrons de quelle façon il a été tenu compte de cette critique à la fois si mesurée dans sa forme et si bien fondée dans son esprit : en écho de ces reproches, le législateur tunisien va s'abriter plus complètement encore derrière les initiatives du législateur français;

3° Conditions imposées aux locataires prorogés. — Outre les obligations imposées par leur contrat, auxquelles ils demeurent naturellement astreints, les locataires ainsi prorogés doivent acquitter pour l'année supplémentaire de moratoire dont ils bénéficient une majoration de 120 % du prix du loyer au 1^{er} août 1914 augmenté de la plus-value résultant des travaux effectués entre le 1^{er} août 1914 et le décret du 16 juillet 1924 (3). De plus, précisant le texte équivoque du décret de 1914, article 3, et pour éviter les abus (4), la taxe de

(1) COULON : *La dernière législation des loyers et la révision des baux de longue durée en Tunisie. Commentaire du décret beylical du 7 décembre 1925*, p. 18.

(2) COULON : *La dernière législation des loyers*, p. 19.

(3) *Ibidem*, p. 16, Tunis, 15 mai 1925.

(4) Le locataire, n'ayant plus à payer l'eau sous le régime précédent, en avait fait un tel gaspillage que l'Administration avait dû rationner la population; trait significatif de la mentalité tunisienne !

consommation d'eau incombe au locataire, qui en doit le remboursement au propriétaire en ayant fait l'avance; même solution en ce qui concerne la taxe d'entretien, s'élevant à 5 % de la valeur locative.

4° Situation faite aux locataires ex-mobilisés et victimes de guerre. — Il en existe trois catégories :

1° les locataires prorogés en 1921 et 1922 moyennant une majoration de 50 % et bénéficiant au même taux d'une prorogation supplémentaire égale à la durée de leur mobilisation.

Le nouveau décret fixant uniformément au 1^{er} janvier 1925 le point de départ de leur prorogation particulière, il s'ensuit qu'à l'issue de cette prorogation ils pourront réclamer le bénéfice des deux prorogations d'une année chacune accordées aux locataires ordinaires par les décrets des 16 juillet 1924 et 7 décembre 1925, moyennant leur assujettissement aux conditions imposées par ces textes : 95 % de majoration pour la première année, 120 %, taxe d'entretien et consommation d'eau en sus pour la seconde;

2° les locataires ex-mobilisés qui, ne se trouvant pas dans les locaux en 1921, n'ont pu jouir de la prorogation de 1922.

L'article 5 du décret leur concède, en sus de la prorogation normale aux conditions communes, une prorogation égale à la durée de leur mobilisation, moyennant un taux de majoration atteignant 95 % à titre forfaitaire et non plus 50 %, comme dans le premier cas.

L'on peut taxer d'excessif cet avantage considérable qui, comme on le verra, assimilait presque aux victimes de la guerre des mobilisés qui peuvent n'avoir jamais vu le feu;

3° les victimes de guerre (mutilés, réformés à plus de 50 % d'invalidité et veuves de guerre) ont droit à une prorogation supplémentaire égale à la durée des hostilités, moyennant une majoration de 50 % seulement.

V. Droit de reprise par le propriétaire. — Aux termes de l'article 6 du nouveau décret, l'exercice du droit de reprise est asserti de conditions particulièrement sévères. L'article 9 du décret du 22 juillet 1923, plus sévère que la loi française, ainsi qu'il a déjà été dit, imposait la justification d'un motif légitime. Cette justification pourtant difficile à rap-

porter fut vraisemblablement estimée insuffisante, puisque, désormais :

a) la reprise de possession est limitée à la personne même du propriétaire;

b) ce dernier doit justifier de son acquisition par contrat ayant date certaine à une époque antérieure au 22 juillet 1922;

c) justifier de l'impossibilité d'habiter plus longtemps le local qu'il occupe;

d) justifier que, « dans l'immeuble dont il est propriétaire, aucune vacance de locaux d'habitation ne s'est produite depuis deux ans ».

Toutes ces justifications ne lui servent d'ailleurs de rien si ses locataires appartiennent à une catégorie privilégiée dont lui-même ou ses enfants ne font pas partie.

L'on voit avec quelle modestie la prérogative la plus naturelle du propriétaire en est réduite à s'exercer.

VI. *Dispositions diverses.* — L'on a déjà signalé que, dans le but d'encourager les nouvelles constructions — ce qui est le remède généralement préconisé de la crise — l'article 10 du décret du 16 juillet 1924 avait affranchi de tous moratoires et rendu au droit commun « les immeubles ou parties d'immeubles construits, achevés ou affectés à l'habitation postérieurement à la promulgation du décret du 22 juillet 1922 ».

Cette disposition opportune semble abolie par l'article 5 du décret nouveau, qui fait rentrer dans le moratoire, sans distinction aucune, « tous les locataires ou occupants d'immeubles construits, achevés ou affectés à l'habitation après le 1^{er} août 1914 ».

Ce texte ambigu a soulevé de vives protestations, motif pris de ce que, sous une forme détournée, il revenait sur une décision antérieure et s'attaquait à des droits acquis en soumettant au moratoire des constructions édifiées entre le 22 juillet 1922 et la promulgation du décret du 7 décembre 1925. Si l'on se souvient de M. BEUDANT qualifiant de « folies législatives » les lois à effet rétroactif, l'on conviendra que ces critiques ne sont pas dépourvues de fondement.

Enfin, justifiant sa rubrique, le décret du 7 décembre 1925

reproduit en ses articles 9 à 14, avec une simple variante de date (10 novembre 1919 *loco* 24 octobre 1919), les dispositions de la loi du 6 juillet 1925 sur la révision des prix des baux de longue durée.

L'on peut donc se borner, à cet égard, à une simple mention de renvoi.

* *

La loi du 9 juillet 1925 est la vingt-deuxième loi sur les loyers : les décrets beylicaux au même sujet sont, à l'époque, en nombre sensiblement égal. L'on éprouve de façon très sensible la difficulté qu'il y a à tenir compte de textes successifs dont aucun n'avait su apporter de remède efficace. La perspective d'un retour au droit commun s'estompe dans les incertitudes d'un lointain avenir : l'on se résigne à subir les événements, sans tenter davantage d'en diriger le cours. En 1925 s'achève ce qu'un commentateur audacieux dénommerait sans doute une période d'illusion.

L'on se persuade que l'issue des difficultés ne saurait être prochaine. Et l'on légifère en conséquence. Les plus grands malades finissent par s'accoutumer aux maux dont ils souffrent et s'organissent pour les supporter de leur mieux. Ainsi devait-on faire en matière de loyers. Les lois et décrets qu'il nous reste à examiner pour parvenir au dernier état de la question ne portent plus trace des présomptions qui, jadis, inclinaient le législateur à les qualifier de définitifs. Ils se bornent à refléter les nécessités du moment.

DEUXIEME PARTIE

Législation moratoire actuelle

Les divers textes qui se sont succédés depuis 1926 postulent d'un exposé plus détaillé que les précédents, non seulement parce qu'ils conservent un intérêt d'actualité, mais encore parce qu'ils s'efforcent de codifier et de réunir, dans un but à la fois dogmatique et pratique, les dispositions éparpillées dans les lois précédentes. D'autre part, le législateur, désormais mieux conscient des difficultés de la matière, a renoncé à ses procédés hâtifs et concédé plus d'efficacité dans le temps à ses dispositions : sauf modifications improbables avant son terme, la loi du 29 juin 1928, dite Loi Barthou, doit

régir la Métropole jusqu'en 1939. Enfin, on peut penser que la législation moratoire a désormais trouvé, sinon son expression définitive, du moins sa formule-type, et que les réformes à intervenir, s'il faut de nouveau sacrifier à la nécessité, n'auront plus ces allures de bouleversement qui marquaient les diverses étapes de la législation antérieure. L'œuvre de la jurisprudence pourra tenter de survivre aux textes dont elle s'efforce de combler les lacunes, qui deviendront peut-être caducs mais dont les cadres tout au moins subsisteront.

Enfin — circonstance qui doit influencer sur la méthode d'exposition — il semble qu'à compter de 1926, le législateur tunisien ait définitivement renoncé à ses velléités d'indépendance. Les divergences que l'on relève depuis lors entre la législation métropolitaine et les décrets beylicaux dérivent des institutions et des particularités locales.

Il est difficile d'apprécier les motifs de cette conduite désormais plus docile, puisque, ainsi qu'il a déjà été dit, les décrets beylicaux viennent au jour sans que des travaux préparatoires permettent de pénétrer les intentions profondes de leurs auteurs. Mais il n'est pas défendu de penser que l'avantage considérable qu'il y a à utiliser, en une matière aussi complexe, les enseignements précieux de la jurisprudence métropolitaine ait contribué pour une grande part à l'adoption d'un régime d'assimilation. D'ailleurs, quel meilleur argument opposer à toutes ces critiques — dont quelques-unes ne manquaient pas de piquant à une époque où le conflit des intérêts atteignait à son maximum — que la conformité des décisions locales aux textes délibérés par le Parlement Français..

Ce parallélisme de dispositions nous permettra donc des comparaisons plus étroites et plus efficaces.

Législation de 1926

FRANCE

Loi du 1^{er} avril 1926. — A pour but, selon son titre même, de régler les rapports des bailleurs et des locataires des locaux d'habitation.

Les motifs du nouveau texte sont exposés tout au long dans les travaux préparatoires. Il s'inspire de trois préoccupations.

pations essentielles : maintenir la paix sociale (1), préparer le retour au droit commun (2) et favoriser une politique de construction (3).

(1) Discours de M. le rapporteur Félix GARCIN (Chambre; séance du 15 janvier 1926, p. 50). « La crise actuelle du logement, dont la principale cause est dans le bouleversement créé par la guerre, rend impossible le respect des droits et des prérogatives qui sont dus au propriétaire. Si l'on avait pas tenu compte de ce fait, on aurait abouti à la plus formidable des révolutions, dont les propriétaires, qui cependant se plaignent de notre législation exceptionnelle sur les loyers, eussent été très certainement les premières victimes. C'est donc pour des buts de paix sociale que la législation a fait de très nombreuses brèches à l'armature juridique de notre édifice social ».

(Et si l'on objecte que le propriétaire se soit dépouillé, par la taxation des loyers, d'une partie de son revenu, il garde cet avantage sur les autres capitalistes de conserver son capital intact...). « Bien plus, ce capital a acquis, dans la plupart des grandes villes, une plus-value certaine dont, je le dis en passant, la collectivité devrait avoir sa part. Il y a donc là, pour le propriétaire immobilier, une valeur-or constante, sûre, de tout repos, et si ce revenu ne se calque pas très exactement sur la valeur-or du capital, il n'est pas douteux qu'il est en voie de majoration. Il suit d'assez loin — mais il suit tout de même — la courbe ascendante du coût de la vie. »

(2) Le régime actuel des loyers constitue une législation d'exception qui ne peut être considérée comme définitive... (Sénat; discours LEMERY; séance du 25 mars 1926, p. 408). Il est hors de doute que l'on a réalisé par les lois antérieures et que l'on réalise encore aujourd'hui, au profit du locataire, un véritable démembrement du droit de propriété. Le droit du locataire cesse d'être ce droit personnel dont parle le Code civil, droit qui trouvait son fondement et sa justification dans un contrat librement débattu entre le locataire et le bailleur. Le contrat cesse d'exister sur deux points essentiels qui, en réalité, le résument tout entier : la durée et le prix. » V. dans le même sens MORAND : Rapport Annexe n° 133, p. 5 : « Il existe dans les deux assemblées un sentiment très net et très affirmatif en faveur du retour au droit commun. »

(3) Sur la nécessité d'une politique de la construction et sur ses difficultés, LEVASSEUR (Chambre; séance du 19 janvier, p. 71-72) : « Une telle œuvre ne saurait être réalisée qu'à l'abri d'un statut définitif des loyers amenant entre locataires et propriétaires une détente sérieuse substituant à l'état de guerre que vous connaissez des relations paisibles et autant que possible amicales.

« Si nos espérances se réalisent, si les récupérations que nous poursuivons s'effectuent selon nos désirs, si notre programme de constructions suit son cours d'exécution, il est permis d'espérer l'avènement d'un statut plus large, plus libéral, comportant le retour à des conditions plus normales dans le rétablissement progressif du marché des loyers. »

Le titre I est consacré à la prorogation des baux en cours, le titre II à la fixation des prix des loyers, pour les baux prorogés et pour les baux non soumis à la prorogation, le titre III à la procédure et le titre IV à une série de dispositions diverses dont plusieurs retiendront notre attention.

C'est en somme une loi de refonte et de codification.

Il faut croire que le besoin s'en faisait particulièrement sentir, puisque les travaux préparatoires de la loi du 24 avril 1925 se révèlent particulièrement sévères pour « l'ignorance délictueuse » des magistrats chargés d'appliquer les lois moratoires. Encore que cette critique rappelle à s'y méprendre l'aventure du *Merle* de Florian, l'enchevêtrement des textes combinés dont ils devaient assurer l'observation était, pour ces magistrats, la plus large des circonstances atténuantes. Et la simplification opérée par la loi de 1926 doit être regardée comme un bienfait.

L'article 29 de la loi nouvelle abroge en effet la plupart des lois antérieures en ne retenant que les dispositions, non contraires à son esprit, des lois des 9 mars 1918 et 31 mars 1922, T. II.

Abordons maintenant son œuvre constructive :

1° *Domaine d'application.* — Dans le temps, la loi s'appliquera du 1^{er} avril 1926 au 1^{er} avril 1931. Elle embrasse donc la période relativement considérable — si l'on se souvient des délais stricts que s'impartissaient les lois précédentes — de cinq années.

Dans l'espace, revenant sur les dispositions extensives de la loi du 2 août 1924 qui étendit à toutes les communes le régime des prorogations, la loi ne concerne que Paris, les communes d'une population totale supérieure à 4.000 habitants ou distantes de moins de 5 kilomètres des villes de 10.000 habitants, ainsi que toutes celles où le dernier recensement accuse un accroissement de la population municipale d'au moins 5 % sur le précédent recensement. Ce texte a pour origine un amendement de M. Cautru selon lequel l'ordre et la paix publiques ont le plus grand intérêt à ce que, dans les campagnes, les conventions particulières soient exactement respectées. D'abord repoussée dans sa forme absolue par la Chambre et par le Sénat, cette suggestion aboutit à la formule transactionnelle qui figure au texte et qui constitue un progrès, puisqu'elle restreint quelque peu l'influence de la législation moratoire.

Quant aux locaux qu'elle régit, il est à remarquer que l'article 1 concerne les seuls « baux à loyer de locaux d'habitation, ou à usage professionnel, sans caractère commercial ou industriel, ou affectés à l'exercice d'une fonction publique ». C'est la première fois qu'un texte rattache expressément les locaux professionnels aux locaux d'habitation. Les deux expressions devaient désormais se retrouver toujours accolées.

Au cours de la discussion, des précisions intéressantes sont apportées à la notion de local professionnel, dont la définition figure à l'article 3 de la loi du 31 mars 1922. C'est ainsi (séances de la Chambre 20 janvier 1926 et du Sénat 25 et 26 mars 1926) que ne bénéficient pas de la loi nouvelle les locaux occupés par des artisans, par des agriculteurs, les locataires de garages d'autos, de tennis, d'établissements thermaux, de terrains nus, même accessoires d'un local d'habitation, tous « locaux à destination spéciale n'étant pas soumis à une législation exceptionnelle du droit commun ».

Les locaux commerciaux sont, nous l'avons vu, formellement exclus. Cependant, un texte proposé par la Commission de Législation de la Chambre accordait une prorogation de plein droit, sans majoration, jusqu'au 1^{er} janvier 1927, aux baux d'immeubles à usage commercial ou industriel, ce, pour permettre d'attendre la promulgation de la loi sur la propriété commerciale. Il fut repoussé par la Commission du Sénat, soucieuse d'éviter toute confusion entre les deux catégories de locataires dont les intérêts n'étaient pas les mêmes; et il y fut pourvu par loi spéciale en date du 31 mars 1926.

Nouvelles prorogations. — Ce qu'il importe de mettre en lumière dès l'abord, c'est qu'à la différence des prorogations accordées par les lois antérieures, la prorogation instituée par la loi du 1^{er} avril 1926 est obligatoire, en ce sens qu'elle ne peut être modifiée par le juge du fond ni quant à son principe, ni quant à sa durée; elle est acquise de plein droit au locataire sans l'accomplissement d'aucune formalité.

Ainsi, le législateur français se ralliait au système suivi en Tunisie depuis le décret du 18 juin 1921, qui faisait du moratoire un système automatique et impersonnel, tournant résolument le dos à sa conception première, dans laquelle il n'était qu'un adoucissement aux situations particulièrement dignes d'intérêt, une faveur parcimonieusement accordée par le juge quand la nécessité s'en faisait sentir.

Cela n'alla pas sans discussion, car le système de la prorogation facultative conservait à la Chambre et au Sénat ses partisans résolus. M. CAUTRU (2^e séance du 20 janvier 1926, p. 116-117) fit valoir que le juge devait conserver le droit d'apprécier les circonstances et les espèces, la crise ne sévissant pas également dans toutes les communes et tous les locataires ne méritant pas également la protection de la loi (1). On lui opposa qu'il était « indispensable de pouvoir travailler efficacement à la solution de la crise à l'abri d'une prorogation obligatoire ». Et, par mesure transactionnelle, les partisans de la prorogation facultative obtinrent, en manière de compensation, un certain échelonnement de la durée des prorogations suivant les prix des loyers.

Le projet primitif accepté par la Commission de la Chambre prévoyait pour tous les baux une durée de prorogation unique, expirant uniformément au 1^{er} janvier 1931. C'est seulement au cours de la discussion qu'apparut la conception de paliers successifs, déterminés par le prix de location en 1914. Le législateur nuançait ses faveurs, les dispensant de façon plus large aux locataires les moins fortunés, qui devaient être maintenus le plus longtemps. Le système avait en outre l'avantage de ménager une transition sans à-coups trop brusques entre le régime d'exception et le retour à la normale; mais il n'échappa point au reproche d'arbitraire en ce qu'il disposait de l'avenir tout en ignorant le sens d'évolution de la crise (2).

(1) « Il n'est pas douteux que, par la prorogation obligatoire, vous donneriez à tous les locataires indistinctement, sans vous occuper de savoir quelles sont exactement leur situation, leur profession, quels sont leurs charges de famille, leurs mérites aux divers titres qui peuvent préoccuper le Parlement, le droit, quelle que soit la situation de leurs propriétaires et celle des candidats locataires, de rester dans les lieux jusqu'au 1^{er} janvier 1931. »

(2) Chambre; 2^e séance 24 février 1926, p. 948 : « Alors que vous ne savez pas comment la crise de l'habitation évoluera, alors que vous ne pouvez pas dire que, ni dans un an, ni dans deux, ni dans trois, il y aura suffisamment d'habitations, de locaux pour que le libre jeu de l'offre et de la demande puisse jouer (*sic*), vous allez, par votre amendement, livrer pieds et poings liés à l'arbitraire absolu des propriétaires tous ces locataires que vous déterminez. Je prétends que, du même coup, tout l'effort de pacification sociale que nous avons poursuivi ensemble sera ruiné. »

Le tableau des prorogations figurant à l'article 2, auquel il suffit de renvoyer, distingue entre Paris et ses abords, les villes de plus de 100.000 habitants et communes limitrophes, les villes au-dessous de 10.000 habitants : la durée de la prorogation est de 1, 2, 3, 4 ou 5 ans, suivant que le taux du loyer rentre dans la première, seconde, etc., catégorie. La prorogation la plus longue, celle du cinquième échelon, expire au 1^{er} avril 1931.

Bénéficiaires. — L'article 2 est, à ce sujet, des plus larges. Ce sont « les locataires, sous-locataires, cessionnaires de baux et les occupants de bonne foi de locaux d'habitation en vertu d'une prorogation antérieure ou d'un délai de grâce même expiré en possession au 31 mars 1926 ». Le bénéfice de la prorogation peut, aux termes de l'article 3, être étendu, outre le locataire lui-même, aux personnes vivant avec lui. Et l'extension est des plus larges, puisque le rapporteur au Sénat précisait que l'article 3 se basait sur une question d'humanité et que, par conséquent, il suffisait « qu'une personne soit unie avec le locataire bénéficiant de la prorogation par un lien de parenté *quelconque* pour en bénéficier à la mort de celui-ci. Ce n'est que postérieurement que l'hypothèse de l'abandon de domicile fut ajoutée à celle du décès.

L'article 8 dispose en outre que le locataire d'un local meublé qui y habite d'une façon permanente ou pendant la durée des périodes où sa profession le lui permet, et qui ne dispose pas, pour son habitation, d'un autre local répondant à ses besoins ou à ceux de ses membres habitants avec lui, aura droit aux mêmes prorogations sans l'accomplissement d'aucune formalité. Les locaux meublés de luxe sont naturellement en dehors des prévisions de ce texte.

Exclusions. — L'article 4 reproduit, mais avec retouches et adjonctions, la liste habituelle. Outre les locataires expulsés en vertu d'une décision judiciaire définitive, dont parle déjà l'article 2, l'on note parmi les exclus :

1° les étrangers, sauf le cas, déjà prévu par la loi du 2 août 1924, où ils sont admis à domicile et celui « où ils ont combattu ou servi dans les armées alliées ou associées, sauf même l'hypothèse où leurs enfants ont acquis la nationalité française »; il faut vraiment n'avoir aucune attache avec la France pour se voir retrancher du nombre des bénéficiaires;

2° les locataires de locaux de plaisance ou ayant plusieurs habitations;

3° les occupants pour lesquels le logement constitue un des accessoires du louage de service. Ce texte, qui n'était pourtant pas nouveau, souleva à la Chambre une opposition brisée par le rappel du principe fondamental du moratoire : il faut, pour pouvoir l'invoquer, avoir à l'origine de sa possession un contrat qui doit être un bail à loyer;

4° les locataires ayant loué la majeure partie de leurs locaux sans l'assentiment de leurs propriétaires : ils arrivaient ainsi à toucher bien davantage que le bailleur. Les lois de moratoire ne poursuivent évidemment pas le but de les enrichir, à tout le moins aussi directement; cette exclusion condamnait les abus scandaleux qui s'étaient produits et en prévenait le retour;

5° les locataires d'immeubles destinés à des travaux d'utilité publique : il s'agit d'immeubles pour lesquels sont intervenus des décrets de déclaration d'utilité publique. Il est évident que l'intérêt particulier doit céder devant l'intérêt général qu'il y a à l'accomplissement de programmes de travaux retardés par la guerre;

6° les locataires qui, sans motif légitime, bien que depuis plus de deux ans en possession des locaux, n'ont pas occupé effectivement ceux-ci six mois au moins au cours de chacune des deux années antérieures : initiative intéressante, puisque, d'après les évaluations, il y avait à Paris plus de 15.000 logements dans ce cas;

7° les locataires d'immeubles que le propriétaire veut démolir pour construire et aménager au même endroit d'autres immeubles contenant au moins le même nombre de logements (art. 21). Cet article entièrement nouveau, dû à un amendement de M. Albert SÉROT à la Chambre, assortit l'exercice du droit qu'il consacre de conditions sévères : préavis de six mois, indemnité préalable au locataire égalant une annuité de loyers et commencement des travaux dans les six mois. Aucune de ces conditions n'est exigée quand l'immeuble à démolir a été reconnu insalubre;

8° les locataires d'immeubles neufs, affranchis de tout moratoire. Rentrent, en France du moins, dans cette catégorie, tous les immeubles construits postérieurement à 1924, sous la seule réserve « qu'en ce qui concerne les immeubles ache-

vés après cette date et affectés à l'habitation avant le 24 octobre 1919, la prorogation pendant la période prévue par la présente loi... pourra être accordée par le juge, qui fixera également le prix du loyer, en cas de désaccord entre les parties.

Dans ce domaine limité, le système de la prorogation facultative subsistait donc; mais, pour le surplus, les promesses faites depuis 1919 aux propriétaires incités à construire par les perspectives de liberté qui leur étaient offertes étaient scrupuleusement respectées. L'on ne saurait rendre le même témoignage au législateur tunisien, qui, par le texte ambigu de l'article 5 du décret du 7 décembre 1925, sur lequel nous avons précédemment attiré l'attention, tendait, malgré ces promesses, à revenir sur les assurances de liberté données aux propriétaires d'immeubles bâtis postérieurement au 22 juillet 1922.

Toutes ces exclusions sont parfaitement justifiées et marquent une tentative sérieuse de progression sur la voie ramenant au droit commun.

Droit de reprise par le propriétaire. — La plupart des lois sur les loyers votées depuis 1918 mentionnent le principe du droit de reprise appartenant au propriétaire qui veut occuper personnellement. Mais la loi du 1^{er} avril 1926, article 5, soumet l'exercice de ce droit aux conditions ci-après :

1° Il doit être exercé par le propriétaire lui-même, lequel doit justifier de sa nationalité française. C'est une prérogative dérivant du droit de propriété qui, par suite, est refusée au locataire principal agissant à l'encontre du sous-locataire;

2° Le droit de reprise doit être exercé par le propriétaire lui-même ou au profit de son conjoint, de ses ascendants, descendants ou de ceux de son conjoint. En aucun cas, il ne peut être exercé au profit des collatéraux. Enfin, il ne peut être invoqué qu'une seule fois au profit de chacun des bénéficiaires limitativement énumérés par la loi;

3° Il n'est applicable qu'aux seuls locaux d'habitation. Mais, cette condition remplie, le droit de reprise s'exerce sur tout le local dont le titulaire est propriétaire et non, comme il a été proposé au Sénat, sur la partie du local que le propriétaire occupait précédemment. D'autre part, il a été rigoureusement précisé, au cours des travaux préparatoires,

qu'il est sans application possible aux locaux professionnels ou mixtes (1);

4° L'acquisition doit être antérieure au 1^{er} mars 1926, soit donc avoir été réalisée plus d'un mois après la promulgation de la loi nouvelle. Le projet primitif présenté par le Gouvernement était beaucoup plus sévère, puisqu'il exigeait que l'acquisition fût antérieure au 1^{er} février 1922.

Dans tous les autres cas, le propriétaire ne pouvait reprendre son local qu'en mettant préalablement un autre logement à la disposition de celui qu'il évinçait. Cette date fut l'objet de longues discussions au Sénat, où l'on proposa de la fixer à tout le moins au 1^{er} janvier 1926, pour enrayer les spéculations qui s'effectuaient à cette époque sur la mise en vente des maisons par appartements séparés : l'on voit combien il est difficile au législateur de freiner sur la voie de l'interventionnisme. La Commission du Sénat résista cependant, proposant la date du 1^{er} mars, qui fut adoptée pour l'unique raison « que le projet de loi ayant été déposé le 28 février, du jour où il était sous l'égide de la Haute Assemblée, on ne pouvait permettre des spéculations qui ne répondraient ni à la morale ni à la probité » (2). Si l'acquisition a eu lieu après cette date, le propriétaire ne pourra bénéficier du droit de reprise qu'après avoir mis à la disposition du locataire sortant un local répondant aux mêmes besoins que celui dont il veut reprendre l'usage : condition supplémentaire dont l'exigence, vu la pénurie des locaux, équivalait à une intervention.

L'article 13 de la loi du 31 mars 1922 exigeait du propriétaire qui voulait exercer son droit de reprise qu'il justifiât d'un motif légitime. Cette condition figurant au projet du Gouvernement a été supprimée sur les observations de la Commission du Sénat, qui fit valoir que, si elle était maintenue, elle aurait pour résultat certain et immédiat de créer des conflits sans nombre, car, chaque fois qu'un propriétaire

(1) Chambre; séance du 2 février 1926, p. 409. — Sénat; discours du Rapporteur : « Nous avons voulu protéger le local familial, mais sans pour cela porter atteinte au local professionnel quand les deux sont confondus. Nous accordons le droit de prorogation au locataire, mais nous n'accordons le droit de reprise au profit du propriétaire que lorsque le local sert exclusivement à l'habitation... »

(2) Sénat; séance du 26 mars, p. 448.

voudrait exercer son droit de reprise, le locataire ne manquerait pas de soutenir soit qu'il n'y a pas nécessité, soit que le local à lui offert ne répond pas à ses besoins.

D'autres restrictions à l'exercice du droit de reprise, insérées à l'article 6, résultent de la qualité des locataires à l'encontre desquels le propriétaire entend s'en prévaloir. Le droit de reprise est, en effet, inopposable aux mutilés, réformés de guerre ou accidentés du travail, veuves de guerre non remariées, sinistrés par faits de guerre, etc., et faveur faite aux familles nombreuses, aux chefs de famille ayant au moins trois enfants habitant avec eux ou à leur charge; à moins, toutefois, que le propriétaire, son conjoint, ses enfants et les conjoints de ceux-ci, non séparés de corps, ou de ses ascendants ou descendants ou ceux de son conjoint appartiennent eux-mêmes à l'une de ces catégories. Cette disposition manque peut-être de simplicité, mais l'on ne saurait douter de l'intention d'équité qui l'a dictée.

L'article 7 déclare déchu de ce droit et pénalise d'une amende sévère et de lourds dommages-intérêts le propriétaire qui aurait abusé des facilités cependant assez restreintes que lui offrait le droit de reprise.

Détermination du prix du loyer. — Les articles 10 et 11 de la loi nouvelle sont d'une importance qui dépasse le texte même, puisqu'ils fondent le principe de taxation des loyers adopté ultérieurement par la loi Barthou et reprennent, en les simplifiant et en accentuant leur vigueur, les dispositions de la loi du 29 décembre 1923 concernant la détermination du prix-limite, qu'ils transforment en majoration forfaitaire unique de 100 %.

L'article 10 dispose que, pour toutes les locations prorogées par l'article 2 et pour tous les baux qui seront nouvellement consentis pendant les périodes d'application du même texte, la base de calcul du prix des loyers sera la valeur locative de 1914. Ce faisant, il coordonne le système des prorogations et celui de la taxation, qui ont la même sphère d'application dans l'espace (art. 1^{er}) et dans le temps (art. 2). D'autre part, il généralise le principe de la taxation, puisque celle-ci concerne désormais les baux à intervenir aussi bien que les baux en cours.

Cette idée, qui est le terme d'évolution de la formule du moratoire, n'a pas été admise sans discussion. En effet, avec ce système, l'on peut avancer que ce n'est plus le locataire,

mais que c'est l'immeuble qui est moratorisé : l'occupant actuel quittant les lieux, le nouvel occupant jouira du même traitement de faveur, moyennant la même majoration. On l'a dit au Sénat (1), on arrivait à transformer une loi qui ne portait que sur des prorogations en une loi de taxation générale du prix des loyers : sous une forme meilleure, à transformer un droit personnel en un droit réel servant l'immeuble.

Le projet gouvernemental l'emporta cependant, en démontrant qu'il était impossible de rendre à la liberté les conventions de loyers avant que les limites de prorogation portées aux « paliers » n'aient été atteintes : dans la conception de la nouvelle loi, le prix était fonction des paliers. S'agissant d'ailleurs de dispositions d'exception, motivées par un souci d'ordre public, les partisans de la taxation témoignèrent quelque surprise de voir invoquer des arguments juridiques. Et le texte fut voté.

Mais, puisque la taxation devait prendre pour base la valeur locative de 1914, à qui incomberait la charge de la preuve ? Au locataire, d'après la discussion. Le propriétaire peut, lui, faire preuve que son immeuble était « à raison de circonstances exceptionnelles », loué à un taux trop bas en 1914 ; mais cette preuve ne devra être admise que s'il apporte des éléments très probants.

Les locaux non encore loués en 1914 verront leur valeur locative fixée « par analogie avec les prix payés pour les logements similaires » et au besoin déterminée par une expertise (2).

La base du calcul est donc fixée ; l'article 11 majore ce chiffre de 100 % en ce qui concerne les locaux à usage d'habitation et de 125 % pour les locaux professionnels ou mixtes. Toutefois, sur les observations de M. BONNEVAY au Sénat, qui conjure l'Assemblée de réserver au moins l'avenir, la durée d'application de ce taux est limitée au 1^{er} avril 1929 (3). Cette disposition fut adoptée malgré l'avis du Gouvernement.

(1) Sénat ; séance du 27 mars 1926. M. PERES.

(2) Sénat ; séance du 27 mars 1926, p. 479.

(3) Tout est mouvant dès qu'il s'agit de la vie et des faits économiques, et nous allons donner, en quelque sorte, à cette majoration une rigidité de cadavre. Nous allons admettre une majoration de 2 en ce qui concerne les loyers, alors que, pour tout le reste, pour les vêtements, pour l'alimentation, il y a une majoration qui atteint déjà dans les faits jusqu'à 5 ou 6 %. C'est là un système mathématique purement idéologique et empirique.

En ce qui concerne les impôts et les charges, le locataire ne doit que ceux auxquels il est expressément assujéti en vertu de la loi fiscale. L'augmentation, par rapport à 1914, des impôts et prestations qui étaient alors compris dans le prix du bail pourra lui être réclamée et faire l'objet d'un forfait n'excédant pas le 15 % du montant du loyer majoré.

Le tarif ainsi arrêté est d'application obligatoire, l'article 13 spécifiant que « toute exigence du bailleur, de ses agents ou préposés ou toute convention tendant à imposer au preneur, sous une forme indirecte..., un prix de location dépassant le prix licite sera frappée de nullité absolue ».

Si le bailleur est convaincu d'avoir imposé une majoration dépassant le dixième du prix licite, la sanction sera d'une amende civile au moins égale au triple de la majoration et pouvant atteindre le décuple. Pendant les premiers mois de son entrée en jouissance, le locataire conserve le droit de demander le remboursement de ces majorations et la réduction du loyer aux prix tarifés. En cas de récidive — terme au moins curieux, car toute récidive suppose une première condamnation pénale — l'amende civile est transformée en amende pénale, et l'article 419 C. P., réprimant la spéculation illicite, devient applicable.

Dispositions diverses. — L'article 20 reprend et complète l'interdiction de transformer un local d'habitation en établissement de spectacles publics ou de danses ou en local commercial ou industriel qui figurait déjà à l'article 15 de la loi du 31 mars 1922.

Exception est faite cependant pour le cas où le propriétaire, son conjoint ou ses ascendants veulent exercer personnellement dans cet immeuble un commerce ou une industrie et continueront à y habiter; pour le cas où, malgré sa transformation, le nouveau local continuerait à servir d'abri au même nombre de locataires; enfin, pour le cas où le propriétaire compense cette transformation par la construction ou l'aménagement d'un autre local d'habitation de même importance.

Ces exceptions se passent de longs commentaires : ce que veut la loi, c'est empêcher la diminution de la « faculté locgeable » de chaque immeuble.

L'article 27 accorde un sursis de trois mois aux locataires non prorogés auxquels congé aurait été donné antérieurement à la loi : ce délai, qui, dans sa brièveté, ne saurait préjudicier

gravement au propriétaire, s'explique par cette circonstance que, jusqu'à la promulgation de la loi du 1^{er} avril 1926, la situation de ces locataires est restée en suspens.

Poursuivant la politique d'encouragement à la construction, l'article 31, développant et modifiant les dispositions de la loi du 31 mars 1922, article 20, exempté de l'impôt foncier et de taxes pendant quinze années à compter de celle qui suivra la date de leur achèvement les constructions nouvelles, reconstructions ou additions à usage exclusif d'habitation non terminées à la date du 31 mars 1922, pourvu qu'elles soient achevées avant le 1^{er} janvier 1930.

Notons pour terminer que toutes procédures relatives aux constatations touchant l'application ou l'exécution de la loi moratoire sont considérablement simplifiées tant par l'extension de la compétence du juge de paix que pour la suppression de toutes voies de recours, à l'exception du seul pourvoi en cassation.

*
**

L'on ne saurait mieux conclure l'analyse de la loi et déceler son esprit que par la citation intégrale de son article 28 :

« Les dispositions de la présente loi sont d'ordre public.

« En conséquence, toutes clauses ou conventions contraires, même antérieures à la promulgation de la présente loi, seront réputées nulles de plein droit. »

Nous voilà loin des timidités des premières lois de moratoire. C'est la substitution nette, en une matière où il est traditionnel que toute disposition de la loi demeure supplétive, de la volonté du législateur à la volonté des parties. Cette caractéristique est d'autant mieux marquée, en la loi du 1^{er} avril 1926, que ce texte d'exception est en réalité un barème dont tout locataire peut se prévaloir.

Sous ce rapport, et tout en improuvant ses tendances, l'on ne peut lui dénier le mérite d'une relative simplicité. Aussi, les principes du nouveau système ne devaient-ils donner lieu qu'à des retouches de détail. Et quand, plus tard, la loi Barthou vint prolonger de dix années ce régime du « provisoire qui dure », elle le fit en maintenant à la base les deux principes des paliers et de la taxation des loyers. La formule du moratoire était trouvée.

Législation de 1926

TUNISIE

Le décret tunisien du 21 décembre 1926 est un texte absolument parallèle à la loi française du 1^{er} avril 1926, dont il reproduit littéralement la plupart des dispositions. Malgré tout, des différences subsistent, profondes et qui méritent l'examen, puisque la plupart des difficultés qui surgirent à cette occasion sont relatives à ces divergences.

Reprenons donc notre plan d'exposition logique de la loi française, puisque l'économie des deux législations est sensiblement identique.

I. Domaine d'application. — Dans le temps, le décret s'appliquera du 1^{er} janvier 1927 au 1^{er} janvier 1931. Les prévisions du législateur tunisien étaient donc légèrement plus optimistes que celles du Parlement Français, puisque la résolution de la crise des logements lui parassait pouvoir être escomptée plus rapidement.

Dans l'espace, il n'existe aucune des limitations territoriales insérées dans la loi française au cours de sa discussion. Le texte beylical revient, aux intentions du projet gouvernemental français en impliquant, par les dispositions de son article 3, que la nouvelle législation serait applicable même aux communes de moins de cinq mille habitants.

Quant aux locaux qu'elle régit, il y a conformité de décisions avec la loi française : l'exclusion des locaux commerciaux se justifie d'autant mieux que le décret du 9 octobre 1926, adaptant à la Régence la loi française du 30 juin 1926 sur la propriété commerciale, avait arrêté le statut particulier convenant à leur destination. D'ailleurs, et par mesure transitoire, un décret portant la même date du 31 décembre 1926 accordait un dernier moratoire de deux années à leurs locataires. Ceux-ci n'avaient donc pas motif de se plaindre de leur exclusion, qui résultait de la nature des choses.

Le nouveau texte réglemente donc exclusivement les baux à loyer de locaux d'habitation ou à usage professionnel ou servant à l'exercice d'une fonction publique ou à usage mixte sans caractère commercial ni industriel : cette identité quasi-littérale avec l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} avril 1926 permet de donner pleine valeur, dans l'interprétation du texte et son application à la Régence, à toutes les précisions qui résultent, en France, des travaux préparatoires.

II. *Nouvelles prorogations.* — Le système de la prorogation obligatoire; innovation de la loi de 1926 en France, était déjà vieux de plus de cinq années dans la Régence; par une anticipation pour le moins regrettable; le projet Bonnevey l'y avait introduit, en prenant force législative, par le décret du 18 juin 1921. Le système des paliers remontait au même texte. La Tunisie fait donc, en la matière, figure de précurseur, et il n'y a pas à l'en féliciter si l'on songe que ces mesures d'exception, redoutables par leur généralité, qui ne furent adoptées en France que sous la pression des nécessités, avaient, par leur introduction prématurée en un pays où la crise était alors beaucoup plus bénigne, passablement contribué à l'aggraver.

Le texte du décret du 21 décembre 1926 sur ce point appelle cependant plusieurs observations.

1° Il n'y a aucune concordance entre les échelons des paliers métropolitains et ceux auxquels s'est arrêté le législateur local. En effet, le taux des paliers tunisiens est beaucoup plus modique et les avantages concédés aux locataires beaucoup plus restreints. Cependant qu'en France, un locataire dont le loyer, dans une ville de plus de 100.000 habitants, atteignait 3.000 francs au 1^{er} août 1914 se voyait concéder une prorogation de quatre ans et trois mois, le locataire tunisien placé dans les mêmes conditions ne pouvait prétendre qu'à une prorogation de deux années. D'autre part, cependant que la loi française donne, selon les paliers, des prorogations variant entre un an et trois mois et un maximum de cinq années, le moratoire tunisien réserve ses limites entre un minimum d'une et un maximum de quatre années.

Cette attitude s'explique par des circonstances locales. Avant-guerre, le taux des loyers était, à Tunis, sensiblement moins élevé qu'en France; il n'était pas rare de trouver, dans la ville arabe, des palais loués entre trois et quatre mille francs par an. Maintenir le plafond absolu du moratoire et adopter mécaniquement les chiffres de France avec la durée des prorogations métropolitaines, c'était concéder à tous les locataires des moratoires excessifs. En l'absence de directives précises, le choix des barèmes à adopter était des plus délicats et les réactions de l'opinion, dans un sens ou dans l'autre, selon que locataires ou propriétaires s'estimeraient lésés, devaient nécessairement se produire. Sitôt le décret publié, l'on ne manqua pas d'avancer dans la presse locale, avec quelque apparence de raison d'ailleurs — car ces arguments d'analogie sont les plus prenants pour les esprits qui

savent mal faire la part des différences de milieu — qu'il n'y a pas de motifs pour qu'un logement, à loyer de 1.000 ou de 6.000 francs avant-guerre, soit traité autrement à Tunis que dans n'importe quelle ville française de plus de 100.000 habitants. C'était oublier que la vie économique de la Régence a ses sources particulières, parfois profondément différentes de celles de la Métropole;

2° Il y a un point sur lequel le nouveau texte supporte plus malaisément la critique : la combinaison de ses articles 2 et 3, d'où résulte un tableau à comparer utilement avec celui de l'article 2 de la loi du 1^{er} avril 1926 (1), fait ressortir que le barème minutieux et compliqué ainsi établi a quelque chose d'artificiel et de subtil qui vise à produire effet sur l'opinion. En effet, « le palier » visant les villes de plus de 50.000 habitants a une portée purement platonique puisque, Tunis mis

(1)

TUNISIE.		TUNIS et villes de plus de 50.000 h.	LOCALITÉ de moins de 50.000 h.	LOCALITÉ de moins de 5.000 h.
<i>Date d'expiration des prorogations :</i>				
1 ^{er} janvier 1929 lorsque, au 1 ^{er} août 1914, le loyer excédait.....		3.000	1.500	1.000
1 ^{er} janvier 1929 — — ...		1.500	1.000	600
1 ^{er} janvier 1930 — — ...		1.000	600	400
1 ^{er} juillet 1930 — — ...		600	400	200
1 ^{er} janvier 1931 lorsque, au 1 ^{er} août 1914, le loyer était inférieur ou égal à		600	400	200

FRANCE.		VILLES de plus de 100.000 h.	VILLES au-dessous de 100.000 h.
<i>Date d'expiration des prorogations :</i>			
1 ^{er} juillet 1927 lorsque, au 1 ^{er} août 1914, le loyer excédait		9.000	5.000
1 ^{er} juillet 1928 — — ...		6.000	3.000
1 ^{er} juillet 1929 — — ..		4.000	2.000
1 ^{er} juillet 1930 — — ...		2.000	1.000
1 ^{er} avril 1931 pour toutes les prorogations non comprises dans les catégories ci-dessus.....		»	»

à part, il n'y a pas en Tunisie de ville dépassant 30.000 habitants (1);

3° L'initiative du législateur local restreignant l'application du moratoire aux locataires à loyers relativement modiques se défend par des considérations de poids. Il semble cependant que la brièveté des délais prévus ait témoigné d'une rigueur excessive : l'écart entre la durée des prorogations métropolitaines et locales atteint et dépasse un an et demi dans les cas les plus défavorables (2). Il semble dans ces conditions que, quand bien même la loi française n'eût pas donné l'exemple, les circonstances et la pression de l'opinion publique eussent incliné à allonger quelque peu de ces délais insuffisants;

4° Aucune différence portant sur le taux du loyer ne sépare les locaux professionnels des locaux d'habitation : les paliers sont les mêmes pour les deux catégories. La législation métropolitaine, agissant différemment, avait estimé opportun de retenir dans le moratoire un plus grand nombre de locaux professionnels en élevant sensiblement les chiffres de leur palier. Ceci expliquait par l'importance plus grande que présente, pour leur occupant, le maintien dans les locaux : s'il peut être relativement indifférent pour un particulier d'habiter ici ou là, le déplacement d'un cabinet de dentiste peut se traduire par une perte de clientèle appréciable pour le praticien s'il s'y voit contraint par les exigences de son propriétaire en fin de moratoire. C'est d'ailleurs dans le même esprit que le droit de reprise est refusé au propriétaire désireux de l'exercer sur des locaux professionnels : et, en cela, la législation tunisienne est conforme. Mais ici, elle a estimé sans doute que le petit nombre des locaux professionnels de la Régence ne nécessitait pas l'établissement d'un barème spécial;

5° Une disposition originale se libère des chiffres pour accorder une prorogation supplémentaire appréciable aux locataires particulièrement méritants.

(1) Recensement de la Direction générale de l'Intérieur, 20 avril 1926.

(2) Loyer excédant 4.000 francs au 1^{er} août 1914, prorogé en Tunisie jusqu'au 1^{er} janvier 1928; en France, jusqu'au 1^{er} juillet 1929.

Le texte les range dans la catégorie immédiatement inférieure à celle qui leur est propre « lorsqu'ils justifient qu'ils sont chefs de famille ayant au moins trois enfants habitant avec eux ou à leur charge ou qu'ils sont ascendants de militaires ou marins morts pour la France.

Il y a là une grave dérogation au droit commun qui altère les caractères essentiels, déjà si profondément modifiés, du contrat de louage. Un locataire ayant deux enfants occupe un local qui devrait normalement sortir du moratoire le 1^{er} janvier 1928. Survient un troisième enfant; il en résulte une mobilisation du local pendant une année supplémentaire. Il importe peu que le propriétaire en ait ou non disposé : la prorogation est de droit. De plus en plus, des considérations étrangères à l'objet du contrat viennent en régir le sort. Certes, toute mesure en faveur des familles nombreuses décourage le blâme. Mais l'assistance à ces locataires intéressants devrait être œuvre d'Etat et non obligation légalement imposée à un propriétaire qui n'en peut mais. La législation des loyers devient ainsi le réceptacle de bonnes intentions du législateur, qui saisit avec empressement l'occasion d'affirmer sa générosité en chargeant autrui d'en faire tous les frais. Le but qu'il se propose est peut-être louable : le moyen qu'il emprunte pour y atteindre échappe difficilement à la critique.

L'article 5 reproduit la formule de la loi française, que nous avons déjà signalée comme particulièrement large. Même extension possible de la prorogation figure au décret tunisien, au profit des membres de la famille vivant habituellement avec le locataire ou l'occupant, dans le cas de décès ou d'abandon de domicile. Le texte beylical est cependant légèrement plus restrictif, puisque les personnes « à la charge du locataire » ne conservent pas le bénéfice de la prorogation dont il jouissait.

Il n'en est pas de même de l'article 4 réglant le sort des ex-mobilisés, à qui la loi française n'accorde aucune faveur particulière. Le texte tunisien les avantage, mais il le fait avec discrétion qui marque un recul sur les dispositions précédentes. L'on sait, en effet, que ces locataires privilégiés avaient été autorisés à jouir à des conditions très avantageuses d'une prorogation supplémentaire, égale à la durée de leur mobilisation et même à la durée totale des hostilités, s'ils justifiaient de leur qualité de victimes de guerre. Cette prorogation supplémentaire expirée, ils pouvaient y ajouter la prorogation de droit commun, qui était de deux années. L'article 4 se garde bien de toucher à la prorogation

spéciale, mais spécifique, *in fine*, que « ces locataires suivront, le cas échéant, le sort de la catégorie à laquelle ils appartiennent aux termes de l'article 2 du présent décret ».

Cette finale d'allure bénigne signifie qu'au lieu d'additionner à leur prorogation spéciale épuisée la totalité de la prorogation de droit commun, ces locataires privilégiés devront désormais se contenter de jouir de ce qui reste de cette prorogation à tout le monde.

Le système n'est pas d'une idéale simplicité : mais prenons un exemple.

La prorogation spéciale courant uniformément à compter du 1^{er} janvier 1925, un mobilisé pendant cinq années habitant Tunis, dont le loyer avant guerre atteignait six cents francs, jouira jusqu'au 1^{er} janvier 1930 des avantages particuliers qui lui sont accordés. Puis, il suivra jusqu'au 1^{er} juillet 1931 le sort de sa catégorie, dont la prorogation expire à cette date.

Sous le régime des décrets antérieurs, il eût été moratorié jusqu'au 1^{er} janvier 1932, puisqu'il eût additionné les deux années de prorogation ordinaire à sa prorogation spéciale. Le désavantage est évident.

Autre cas : Locataire justifiant du même temps de mobilisation, mais dont le loyer, en 1914, était de 1.501 francs; sa prorogation spéciale expirée au 1^{er} janvier 1930, il n'aura plus droit à rien, puisque les locataires ordinaires de sa catégorie auront vu leur prorogation s'achever au 1^{er} janvier 1929.

Encore que le nouveau texte n'enlevât pas aux ex-mobilisés et victimes de guerre le bénéfice des majorations réduites qui leur a été accordé précédemment, le revirement était sensible. Il avait même été question, un moment, de replacer purement et simplement les anciens mobilisés dans le droit commun. La solution transactionnelle qui figure au texte ne prévalut que par souci d'harmoniser le moratoire des loyers d'habitation et le dernier moratoire commercial concédé par un second décret du 21 décembre 1926, qui, lui, laissait intacts les avantages antérieurs (1).

(1) Article 1^{er}. — Il n'est pas dérogé aux dispositions de l'article 5 du décret du 16 juillet 1924, complété par l'article 2 du décret du 7 décembre 1926.

C'est qu'en effet, les avantages concédés jusqu'alors aux anciens mobilisés s'expliquaient par leur caractère transitoire. En 1926, malgré l'optimisme officiel dont témoigne le texte du décret, il y a présomption que le moratoire durera encore de longues années. L'on comprend donc un certain mouvement de recul devant l'éventualité de prolonger outre mesure des privilèges temporairement consentis.

D'autre part, la notion de mobilisé était beaucoup trop large et englobait une foule de bénéficiaires et d'alliés qui n'avaient jamais aperçu de champ de bataille. Dans beaucoup de cas, les privilèges manquaient de justifications devant l'opinion. Si la notion « d'ancien combattant » avait été, dès lors, législativement définie, la discrimination se serait opérée sans difficultés. Mais, en l'absence de ce critérium, la situation faite aux propriétaires accueillants aux anciens mobilisés — à la différence de ceux qui, plus clairvoyants, avaient su s'en débarrasser — était tout à fait digne d'intérêt.

L'on ne peut s'empêcher de penser, une fois de plus, en scrutant les causes de l'embarras visible du législateur tunisien en 1926, que toute la formule du moratoire dans la Régence est une grave erreur. Tout le système pouvait de réduire à avantager en nature, par des réductions de loyer, les anciens combattants effectifs et les victimes de guerre; leur nombre restreint eût permis d'indemniser raisonnablement les propriétaires, qui voyaient leurs droits ainsi diminués. Et pour remédier efficacement aux excès de la spéculation en matière de loyers, un seul texte, assorti de lourdes sanctions pénales et civiles, eût suffi, en fixant un prix-limite, à désarmer les cupidités trop avides.

En ce qui concerne les exceptions du bénéfice de la prorogation, l'on se souvient qu'en France, l'article 4 de la loi range parmi les exclus les étrangers, sous d'importantes restrictions il est vrai. Cette exclusion traditionnelle n'avait pas été maintenue par le projet du Gouvernement, qui justifiait son extension de motifs plausibles (1). Elle fut rétablie par la

(1) Exposé des motifs. Annexe n° 1900, p. 1.368 : « Nous n'avons pas cru toutefois devoir maintenir l'exclusion dont ont été l'objet jusqu'à ce jour les étrangers. L'expérience a révélé, en effet, qu'auprès de certains propriétaires le locataire étranger, taillable à merci, faisait prime et devenait, au détriment du locataire français, un cocontractant recherché. Il en sera différemment le jour où le propriétaire saura que le locataire étranger peut, en

Chambre avec les tempéraments que l'on sait... Dans une intention favorable aux propriétaires, l'article 28 du décret beylical du 21 décembre 1926 dispose simplement qu'il ne pourra être invoqué que par « des Français, des Tunisiens, des sujets protégés français ou par des citoyens ressortissants des pays alliés ». Il faut donc justifier d'une attache étroite avec la France pour prétendre au bénéfice du nouveau moratoire.

Pour le surplus, l'article 6 du nouveau texte reproduit littéralement les différentes causes d'exclusions énumérées à l'article 4 de la loi du 1^{er} avril 1926. Elles se justifiaient en Tunisie par des motifs identiques.

Droit de reprise par le propriétaire. — L'article 7 reproduit l'article 5 de la loi française, sauf une seule différence notable. Il n'est pas nécessaire que le propriétaire soit de nationalité française pour pouvoir exercer le droit de reprise. Ce sort fait aux propriétaires tunisiens — ou même étrangers — mais en situation de se prévaloir de la clause de la nation la plus favorisée aux termes des conventions diplomatiques en vigueur, aurait consacré une trop criante injustice pour qu'il fût possible de suivre jusque-là le législateur métropolitain.

Ceci dit, les conditions d'exercice du droit de reprise et les restrictions que le législateur y apporte sont absolument identiques, sauf une différence naturelle touchant la date extrême où le propriétaire doit avoir acquis l'immeuble pour s'en prévaloir (1^{er} octobre 1926 au lieu du 1^{er} mars 1926) qui tient aux quantités différents du décret et de la loi. Il suffit donc de renvoyer à la loi française.

Tout comme en France, la reprise n'est possible qu'à l'égard des seuls locaux d'habitation, à l'exclusion de tout local professionnel.

Détermination du prix du loyer. — Les principes de la matière sont précisément ceux posés par les articles 10 et 11 de la loi métropolitaine. Puisque les nouvelles dispositions sont applicables non seulement à toutes les locations prorogées,

offrant moins de garantie, présenter d'ailleurs les mêmes risques que le locataire français. La protection que nous semblons étendre au locataire étranger est en réalité une nouvelle forme de la protection due au locataire français.

mais encore à tous les baux qui seront nouvellement consentis, le nouveau texte réalise, à l'instar de la loi du 1^{er} avril 1926, une tarification générale des loyers — encore plus générale qu'en France, puisque le système n'est gêné par aucune limitation territoriale. Et ici encore, c'est l'immeuble qui est moratorisé, puisque les avantages jadis concédés au locataire en considération de sa personne sont métamorphosés en une charge du fonds. La gravité de l'évolution sur ce point est encore plus sensible qu'en France, où chacun avait plus ou moins souffert de la guerre. Car le moratoire, appliqué à la Régence avec ce caractère de généralité aveugle, n'était, dans l'immense majorité des cas, rien autre chose qu'un cadeau considérable fait, au détriment des propriétaires, à tous ceux qui, ne l'ayant pas quittée et ayant accru plutôt que diminué leurs ressources, n'avaient nul motif de se dérober, en matière de logement, aux conséquences naturelles de l'accroissement du coût de la vie.

La taxation prend pour base, comme en France, la valeur locative de 1914. Mais les taux de majoration sont sensiblement plus élevés. Ils atteignent (art. 12) 130 % en ce qui concerne les locaux à usage d'habitation et 200 % pour les locaux affectés à l'exercice d'une profession ou d'une fonction publique. D'où une différence de 30 % et 75 % par rapport à la Métropole. Cet écart favorable aux propriétaires compense, dans une certaine mesure, le nouveau sacrifice qui leur est demandé. Il n'en reste pas moins vrai qu'ils pouvaient encore s'estimer sérieusement lésés. Ces taux sont applicables jusqu'au 1^{er} janvier 1929, ce qui laisserait prévoir qu'une modification interviendrait à cette date.

Les articles 14 et 15, reproduisant textuellement les articles 13 et 14 de la loi française, donnent au système, sous les mêmes sanctions, le caractère obligatoire dont l'avait revêtu le législateur métropolitain.

Le titre II du décret, dont s'achève ainsi l'analyse, ne s'explique que par un vif désir de conformité vis-à-vis de la loi française, qui semble être, désormais, la ligne de conduite arrêtée du législateur tunisien en cette matière. L'on ne s'explique guère autrement, malgré l'institution de taux de majoration moins restrictifs, que l'on ait pu méconnaître à ce point la nécessité de tenir compte de l'influence du milieu.

Dispositions diverses. — En Tunisie comme en France, tout changement d'affectation ayant pour résultat de diminuer les « facultés logeables » est interdit (art. 18 D. 21 décembre

1926) et toute infraction sévèrement sanctionnée d'une amende pénale (1.000 à 10.000 fr.). Mêmes exceptions, cependant, pour le commentaire desquelles on peut se borner à une simple mention de renvoi à l'article 20 de la loi française, précédemment commenté.

L'identité des dispositions placées, sous cette rubrique, en droit français et en droit tunisien nous dispenserait de toute remarque s'il ne convenait pas de relever une différence importante que consacre l'article 23 du nouveau décret.

L'article 12 de la loi française, qui y correspond, exempte de l'application du moratoire tout immeuble construit postérieurement à 1914. Toutefois, les immeubles achevés après cette date et affectés à l'habitation avant le 24 octobre 1919 peuvent être soumis à la prorogation nouvelle sous des réserves importantes. Tout d'abord, le système de la prorogation facultative survit dans ce cas particulier; le juge reste le souverain appréciateur du point de vue de savoir si, eu égard aux situations respectives du bailleur et du preneur, il y a lieu ou non à prorogation. D'autre part, c'est encore le juge qui se voit confier par la loi mission d'arbitrer le prix, en cas de désaccord entre les parties; tous éléments qui marquent, sans équivoque, les intentions libérales du législateur à l'égard des immeubles récemment édifiés.

Ces intentions sont beaucoup moins nettes chez le législateur tunisien. N'échappent au moratoire, en Tunisie, que les immeubles construits postérieurement au 1^{er} janvier 1923. A une variante près, les immeubles achevés avant le 1^{er} août 1914 et les immeubles achevés postérieurement, affectés à l'habitation avant le 1^{er} janvier 1923, sont assujettis au même régime: sauf en ce qui concerne la seconde catégorie, l'hypothèse d'un désaccord entre le bailleur et le preneur, auquel cas le juge tient de la loi la mission d'arbitrer le différend, d'après les dépenses faites par le propriétaire dans la construction. Mais, à ce détail près, « les locataires et occupants de bonne foi d'immeubles achevés après le 1^{er} août 1914 et affectés à l'habitation avant le 1^{er} janvier 1923 bénéficient de plein droit et sans l'accomplissement d'aucune formalité des mêmes prorogations de jouissance que les autres locataires ou occupants.

C'était clarifier la formule ambiguë de l'article 5 du décret du 7 décembre 1925, qui, plus rigoureux encore dans ses termes, revenait sur la promesse faite par l'article 10 du décret du 16 juillet 1924 et soumettait au moratoire, sauf une réserve insignifiante quant au prix, tous les immeubles cons-

truits après 1914. Le nouveau texte, tenant compte jusqu'à un certain point des vives protestations qui s'étaient fait jour, limite au 1^{er} janvier 1923 le domaine d'application dans le temps des lois de moratoire. Les immeubles achevés postérieurement retombent dans le régime du droit commun et un libre débat entre bailleur et preneur détermine leurs conditions de locations.

Il n'en est pas moins vrai que l'article 23 du décret du 21 décembre 1926 revenait sur le passé en englobant dans le régime d'exception les immeubles achevés entre le 22 juillet et le 1^{er} janvier 1923 qui, à s'en tenir au texte strict de l'article 10 du décret du 16 juillet 1924, devaient demeurer en dehors de toute réglementation. Et, cette fois, le texte, particulièrement net, ne laissait planer aucune équivoque sur le caractère partiellement rétroactif de ses dispositions. Il est facile d'imaginer la vivacité de la réaction qu'il provoqua dans le monde des propriétaires (1).

Enfin, soucieux, à l'instar du législateur français, d'encourager les initiatives des constructeurs, l'article 27, condensant la formule de l'article 31 du 1^{er} avril 1926 et renchérissant sur les dispositions bienveillantes de l'article 14 du décret beylical du 22 juillet 1922, porte à quinze années, tout comme en

(1) La comparaison des textes successifs est édifiante à cet égard:

Art. 10 décret 16 juillet 1924 : Aucune des dispositions du présent décret ou de nos précédents décrets en matière de loyer n'est applicable aux immeubles ou parties d'immeubles construits, achevés ou affectés à l'habitation postérieurement à la promulgation du décret du 22 juillet 1922.

Art. 5 décret 7 décembre 1925 : Les locataires ou occupants d'immeubles construits, achevés ou affectés à l'habitation après le 1^{er} août 1914 bénéficieront de plein droit, et sans notification à faire par eux, de la même prorogation de jouissance que tous les autres locataires ou occupants. Il appartiendra au propriétaire, en cas de discordance de prix, de faire figurer par le juge, suivant la procédure édictée par l'article 11 du décret du 22 juillet 1922, le taux de l'augmentation compensatrice du loyer.

Art. 23 décret 21 décembre 1926 : Aucune des dispositions provisoirement restrictives du droit de propriété pouvant résulter du présent décret ou des décrets antérieurs sur les loyers n'est applicable aux immeubles construits postérieurement au 1^{er} janvier 1923..

France, la durée de l'exemption temporaire de taxe locative dont bénéficieront les constructions nouvelles à usage d'habitation achevées avant le 1^{er} janvier 1930. La brièveté de cette exemption, qui n'était que de dix ans sous le régime antérieur, ayant soulevé un mécontentement susceptible de la plus fâcheuse influence sur l'activité des propriétaires, le législateur saisissait la première occasion d'instituer un régime d'assimilation absolue.

L'article 16, réglementant la procédure des contestations à naître, reproduit la loi française sauf variantes nécessitées par la dualité des juridictions locales et supprime également, dans un but de célérité, tout préliminaire de conciliation et toute voie de recours ordinaire.



Texte général dans son application territoriale, concernant tous les immeubles construits avant 1923 et qu'invoquent pratiquement tous les habitants de la Régence, le décret du 21 décembre 1926 étend au maximum les dispositions impératives de la loi française sans leur enlever rien de leur rigueur. La différence entre les taux de majorations licites auxquels il s'arrête et les taux sensiblement inférieurs de la Métropole ne sont qu'un palliatif insuffisant au régime d'autorité qu'il consacre l'erreur initiale, commise en 1919, a déjà développé toutes ses conséquences.

Législation de 1927

FRANCE

Loi du 21 juillet 1927. — Cette loi, qui ne vise, comme la précédente, que les locaux d'habitation et les locaux à usage professionnel, régit, en le restreignant, l'exercice du droit de reprise accordé au propriétaire par l'article 5 de la loi du 1^{er} avril 1926. L'on sait que, contrairement à la loi du 31 mars 1922, article 13, la loi du 1^{er} avril 1926 avait supprimé la justification d'un « motif légitime » que le propriétaire désireux de reprendre le local devait produire. Il lui suffirait dorénavant d'une pure et simple manifestation de volonté. Et il semblait que les autres conditions de la reprise, main-

tenues et précisées par l'article 5, devaient suffire à prévenir les abus.

Ce système, qui n'était, somme toute, que l'exercice légitime — et combien limité — du droit de propriété devait avoir pour principal avantage d'éviter les procès, qui naissaient si nombreux de toutes les dispositions nouvelles. Les espérances du législateur sur ce point furent déçues, s'il faut en croire le rapporteur de la loi de 1927 (1). D'autre part, le propriétaire pouvait, paraît-il, avec le nouveau texte, exercer le droit de reprise dans le seul but de brimer ses locataires, et détourner la loi : l'on relève à l'appui de cette affirmation (2) que certaines décisions de jurisprudence, qui avaient cru trouver dans l'attitude de tel propriétaire un véritable abus de droit et qui avaient pour ce motif refusé le droit de reprise, avaient été, en raison des termes généraux de la loi du 1^{er} avril 1926, cassée par la Commission supérieure de Cassation. (Commission supérieure, 17 mars 1927, O. H. 1927, p. 200.)

Encore qu'il convienne de ramener à leur juste mesure les observations précédentes en relevant que les chiffres cités, s'entendent des expulsions intervenues dans toute la France et que toutes ces décisions ne sont certainement pas basées sur des motifs illégitimes, il faut cependant concéder que toute reprise sans nécessité est contraire au vœu de la loi. Il

(1) FÉLIX GOUIN; séance Chambre du 21 juin 1927 : « Au régime de la liberté contrôlée, au régime de la liberté tempérée, on a préféré celui de la liberté absolue, de la liberté illimitée, on a même pu dire le régime de la licence et du bon plaisir. On en est revenu ainsi au droit commun, le droit de reprise s'exerçant à la seule volonté manifestée par le propriétaire, incontrôlable et incontrôlé. C'est ainsi qu'on a abouti à l'article 5 de la loi du 1^{er} avril 1926. Avons-nous du moins évité les procès multiples qu'avait, paraît-il, engendrés l'ancien article 13 de la loi du 31 mars 1922 ? C'est en effet l'argument principal qu'on a fait valoir devant la Chambre : « Avec ce texte nouveau, plus de procès. »

« En quelques mois, d'octobre 1926 à janvier 1927, l'application de l'article 5 de la loi du 1^{er} avril 1926 a donné lieu à 627 expulsions. Il y en a plus de 291 qui ne sont pas encore prononcées... Il y a donc, du fait de l'article 5 de la loi du 1^{er} avril 1926, environ 1.000 litiges jugés ou à juger, sans compter ceux qui peuvent naître et qui seront innombrables si la Chambre maintient son texte en vigueur. »

(2) Chambre. PAUL MOREL. Séance du 1^{er} juillet 1927, p. 2197.

convenait donc de rétablir, par un texte idoine, l'harmonie de la législation moratoire.

La loi du 21 juillet 1927 entend tenir compte de ces critiques. Elle résoud la question par une distinction. Aucune justification n'est exigée du propriétaire qui entend reprendre pour occuper lui-même; mais, s'il veut reprendre pour un des membres de sa famille, il lui faut invoquer un motif légitime.

Tel est l'essentiel de la modification. Entrons dans quelques détails.

La première conception du législateur avait été — cela résulte surabondamment des travaux préparatoires — de procéder à une révision générale de la loi du 1^{er} avril 1926. L'ampleur même des débats dissuada la Commission de la Chambre de donner suite à ce projet, et la portée du texte étudié se réduisit à une simple modification, sur un point particulier, du précédent qui restait la charte générale du moratoire.

L'élaboration de ce texte partiel donna lieu à d'assez grosses difficultés. Des propositions divergentes furent discutées, voulant obliger le propriétaire à justifier d'un motif légitime dans tous les cas, à prouver que la personne en faveur de qui il exerçait son droit de reprise ne possédait pas de logement; enfin, lui refusant tout droit de reprise dans le cas où il poursuivrait le but exclusif de nuire au locataire. L'idée commune qui aboutissait à ces expressions différentes était simple : mettre le propriétaire dans l'impossibilité d'abuser de son droit.

Mais la question se posait de savoir à qui incomberait la charge de la preuve : serait-ce au locataire à établir les circonstances constitutives de l'abus du droit ou au propriétaire à démontrer le bien fondé de ses prétentions ? La Chambre trancha d'abord la question en faveur du locataire, puis, revenant sur sa décision, adopta la solution transactionnelle qui figure encore au texte.

Dans le cas où le propriétaire exerce la reprise pour occuper lui-même, il ne fait, somme toute, qu'exercer son droit de propriété de la façon la plus directe et la plus normale. Il convient donc d'amoindrir les restrictions qui l'entravent. Et le texte de la loi du 1^{er} avril 1926 est maintenu sur ce point : il n'a pas de justifications à fournir et peut s'en tenir à une manifestation de volonté pure et simple. Le remède consiste en ce que le locataire menacé d'expulsion, mis en présence

d'un propriétaire « qui détourne de leur destination véritable les dispositions légales, cherche malicieusement à lui nuire ou s'efforce d'éluder les prescriptions relatives à la détermination du prix du loyer (1), peut, en rapportant la preuve de ces circonstances, faire décider par le juge que ce propriétaire ne pourra pas reprendre les locaux. Preuve difficile, sans doute, mais non pas impossible à produire puisque, sous le régime antérieur, des décisions judiciaires avaient déjà retenu l'abus de droit commis par le propriétaire et dûment prouvé par le locataire comme une circonstance exclusive de la faculté de reprise. Avec le nouveau texte, qui donnait force de loi à leur système, elles ne couraient évidemment plus aucun risque d'être cassées.

Mais, dans le cas où le propriétaire demande à reprendre les locaux pour les faire occuper par les membres de sa famille, son droit, bien que protégé, ne l'est plus au même degré. Il y a obligation pour lui de justifier de « motifs légitimes » : encore ne convient-il pas d'exagérer la portée de cette expression : le Sénat en a précisé le sens, qui est des plus larges (2), en des termes tels que toute liberté d'appréciation est laissée aux magistrats chargés d'en apprécier le bien fondé. Enfin, il semble que l'existence d'un motif légitime soit à la fois nécessaire et suffisante : la circonstance mêlant une intention mauvaise au motif légitime ne paraît pas devoir faire obstacle à la reprise.

En dehors de ces dispositions fondamentales qui sont comme l'armature de la loi du 21 juillet 1927, il convient de relever les textes accessoires qui assurent l'efficacité de l'ensemble. C'est ainsi que le propriétaire devra prévenir « suivant les usages des lieux et au moins six mois à l'avance, par acte extra-judiciaire, le locataire dont il se propose de reprendre le local ». Ce dernier disposera ainsi, le cas échéant, du

(1) PAUL MOREL. Chambre, 1^{er} juillet 1927, p. 2202 et 2203.

(2) MORAUD, Sénat, séance du 13 juillet 1927 : « Il faudra évidemment que le magistrat envisage cette expression dans un sens aussi large que possible, car, en somme, le motif légitime vient seconder l'exercice, si légitime en lui-même, du droit de propriété. J'ai trop grande confiance dans les magistrats pour ne pas être assuré que, si nous confions à leur justice l'examen de la légitimité des motifs invoqués, il n'y aura plus dorénavant qu'un exercice local et conforme à notre pensée du droit de reprise, sans que s'y glissent les abus que nous voulons réprimer, »

laps de temps nécessaire à la réunion des preuves qu'il faudra produire pour résister à cette action ou à la recherche d'un autre local. La sanction de l'inobservation du délai, c'est l'irrecevabilité de la demande en reprise. Il lui faudra donc renouveler son congé et laisser couler un nouveau délai de six mois avant d'agir.

D'autre part, et toujours pour prévenir les abus, le droit de reprise « ne pourra s'exercer qu'une seule fois au profit de chacun des bénéficiaires énumérés par la loi, quels que soient la date d'exercice de ce droit et la loi en vertu de laquelle il a été exercé. C'est naturellement au locataire à rapporter la preuve qu'une reprise antérieure a eu lieu au profit du même bénéficiaire que l'on entend mettre en ses lieu et place.

Enfin, précisant la loi du 1^{er} avril 1926, qui se montrait assez brève sur ce point, l'alinéa 5 de l'article 1, loi nouvelle, décide que « le propriétaire de nationalité française dont l'acquisition est postérieure au 1^{er} mars 1926 ne pourra bénéficier du droit de reprise qu'à la condition de mettre préalablement à la disposition du locataire un local répondant sensiblement, par sa surface, par son prix et par sa situation, aux mêmes besoins que celui dont il veut reprendre l'usage. »

Il y a de l'ironie dans cette disposition législative. Commentant l'article 5 de la loi du 1^{er} avril 1926, il a été dit que cette condition équivalait, vu la pénurie des locaux, à l'interdiction d'exercer la reprise. Maintenant qu'il est bien établi que ce local de remplacement sera similaire en tous points — et même par son prix — au local à reprendre, cette interdiction devient, s'il est possible, encore plus formelle. Somme toute, le locataire invité à déménager a cent prétextes pour un de s'y refuser, puisque, pratiquement, le nouveau texte le met en situation d'agréer les locaux proposés. Enfin, l'on n'aperçoit pas nettement, à moins de situation très particulière (rapprocher les membres d'une même famille par exemple), l'intérêt que pourrait avoir le propriétaire à reprendre un local occupé, alors qu'il dispose d'un immeuble « répondant sensiblement par sa surface, par son prix et par sa situation, aux mêmes besoins »...

L'article 2 de la loi nouvelle est tout entier comminatoire. Il reprend et aggrave la triple sanction qui, dans l'article 7 de la loi du 1^{er} avril 1926, réprimait la reprise irrégulière : amende, indemnité au locataire injustement évincé et déchéance du droit de reprise. Les travaux préparatoires relèvent l'inefficacité pratique de l'ancien texte et tentent d'y re-

modier (1). L'amende prévue par l'article 7 avait un caractère purement civil qui interdisait aux Parquets d'agir. Le nouveau texte transforme l'amende civile en amende pénale et permet ainsi l'exercice de l'action publique, qui peut devancer l'initiative du locataire lésé et même se substituer à elle (2). Il est évident qu'avec ce système, certains propriétaires décidés à courir le risque, d'ailleurs très éventuel, de réparations civiles, hésiteraient davantage devant la perspective d'une poursuite devant les tribunaux correctionnels. Ce ne fut cependant pas sans hésitation que ce texte, accueilli par la Chambre, fut adopté par le Sénat : le rapporteur dut mettre en avant de nombreux précédents qui renforçaient de sanctions pénales les interdictions de la législation moratoire (transformation de locaux d'habitation en locaux de commerce, remise d'argent, reprise de mobilier, défaut de publicité, etc...). Encore la Haute Assemblée formula-t-elle la réserve expresse que l'interdiction ainsi définie serait « un véritable délit pour la détermination duquel il sera nécessaire d'établir l'intention frauduleuse (3), et non pas un simple délit contraventionnel : c'était jouer excellemment son rôle d'élément pondérateur.

Il est difficile de porter une appréciation critique sur la loi du 21 juillet 1927. Sans doute, ce texte procède-t-il d'intentions excellentes. Mais le moyen de ne pas se rallier aux critiques de M. Chéron au Sénat, qui lui reprochait d'aggraver les charges de la propriété individuelle ? De ce que quelques abus s'étaient produits, abus inévitables sous un régime qui garottait étroitement les initiatives particulières en un domaine traditionnellement libre, fallait-il conclure à une restriction générale du droit de reprise ? En cette matière dé-

(1) PAUL MOREL. Chambre, séance du 1^{er} juillet 1927, p. 2203 : « Pourquoi la loi de 1926 n'a-t-elle pas été appliquée ? Parce que le locataire qui, après avoir résisté, a vidé les lieux et s'est installé ailleurs ne se soucie plus de suivre la marche des événements, des lois dont il ne pourrait tirer profit qu'en prenant ultérieurement et à ses frais l'initiative d'une procédure civile.. »

(2) *Ibidem* : « L'infraction commise par le propriétaire devient, avec notre texte, un délit. Il nous a paru que ce n'était pas exagérer la portée et dénaturer le caractère de la loi du 1^{er} avril 1926, qui intéresse à un si haut degré l'ordre social. »

(3) Sénat; séance du 13 juillet 1927, p. 956 : « Faut-il ou ne faut-il pas l'intention criminelle ? Je dis oui à mon tour de la façon la plus nette. »

licate où le législateur quitte forcément l'appui des principes juridiques fondamentaux, l'appréciation des mesures d'opportunité exige des pesées d'une exactitude rigoureuse. Les formules des textes n'y peuvent suffire et la décision d'équité dépend, dans l'immense majorité des cas, des circonstances de chaque espèce. La tâche la plus rude incombe au magistrat, et c'est de son interprétation que découle la bonté ou la nocivité du texte. C'est aux fruits qu'on juge l'arbre et à l'orientation de la jurisprudence que se peuvent apprécier ces lois..

TUNISIE

Le décret du 30 décembre 1927, modifiant les articles 7 et 9 du décret du 21 décembre 1926, reproduit littéralement la loi du 21 juillet 1931, à deux variantes près :

1° Le décret beylical n'exige pas que le propriétaire soit de nationalité française. Cette facilité, déjà relevée lors de l'examen du décret du 21 décembre 1926, s'explique ici encore par les mêmes motifs : nécessité d'instaurer un régime d'égalité entre tous les propriétaires de la Régence et respecter les conventions diplomatiques où figure la « clause de la nation la plus favorisée »;

2° Cependant que, moyennant justification d'un motif légitime, le propriétaire français peut exercer la reprise pour faire occuper l'immeuble ou une partie de l'immeuble par ses ascendants ou descendants ou par ceux de son conjoint « vivant ou devant vivre séparément d'avec lui », le décret beylical, moins précis, néglige cette dernière circonstance. Dans la Régence, les ascendants ou descendants du conjoint peuvent donc, en quelque situation qu'ils se trouvent, voir jouer à leur profit le droit de reprise appartenant au propriétaire leur allié. Sur ce point particulier, la législation locale est donc plus large.

L'identité des deux textes, pour le surplus, ne permet guère d'autres remarques. Il suffit de renvoyer au commentaire de la loi française.

Législation de 1928

TUNISIE

Il faut faire une place à part à un décret original : le décret du 18 décembre 1928. Ce texte qui fut mal compris, ainsi que le souligne un communiqué officiel ultérieur au même sujet (1), est en réalité un corollaire du moratoire. Dans sa conception dernière, en France et en Tunisie, l'institution était essentiellement un barème. Mais son domaine d'application dans le temps se trouvant limité, la spéculation pouvait ressaisir — et maltraiter d'autant plus — les locataires sortis de la période de protection. D'où l'utilité de modérer l'expression de ses exigences redoutables. Le texte beylical du 18 décembre 1928 y parvient; et voici comment :

L'épigraphe du texte ne laisse planer aucun doute sur ses intentions : « Considérant, dit-il, que tout en favorisant le retour au droit commun des immeubles moratoriés dans les conditions prescrites par le décret du 21 décembre 1926, il importe de protéger les locataires contre la spéculation tendant à fausser le jeu de l'offre et de la demande, pendant le temps nécessaire au développement du programme gouvernemental envisagé pour parer à la pénurie actuelle des locaux d'habitation... »; c'est donc bien une mesure restrictive du droit de propriété.

A quels immeubles s'applique-t-elle ? A ceux qui, construits avant le 1^{er} août 1914, sont ou deviendront susceptibles de faire l'objet de baux conventionnels de droit commun.

Situant le texte à sa date, l'on ne peut qu'en souligner l'opportunité; car, le 1^{er} janvier 1929 — c'est-à-dire au lendemain de sa promulgation — tous les locataires dont le loyer d'avant-guerre excédait 1.500, 1.000 ou 600 francs, selon les localités, voyaient expirer le moratoire sous le régime duquel ils avaient jusqu'alors vécu. Au lieu de passer sous les fourches caudines des propriétaires, ils entrent simplement dans une nouvelle zone de protection — moins stricte, mais pourtant efficace.

Car le taux de location est tarifé : 400 % de la valeur locative en 1914, soit, pour le locataire sortant du moratoire fin 1928, une augmentation possible de 270 % (130 % sous le régime du décret du 21 décembre 1926 et 400 % à compter du 1^{er} janvier 1929. Il convient naturellement de préciser ce

(1) Communiqué interprétatif du décret du 19 décembre 1929 sur les loyer d'habitation ou à usage professionnel (*Journal Officiel tunisien* du 25 décembre 1929, p. 2463).

tarif est un maximum dans les limites duquel peuvent intervenir les conventions particulières.

Un loyer de 1.501 francs en 1914 pourra devenir au 1^{er} janvier 1929, si le propriétaire use de tous ses droits, $1.501 \times 5 = 7.205$ francs. Ni la taxe d'entretien, ni la taxe de consommation d'eau n'entrent en ligne de compte pour le calcul de ce « plafond ». La taxe locative est seule comprise dans le chiffre de base.

Les immeubles achevés après le 1^{er} août 1914, mais affectés à l'habitation avant le 1^{er} janvier 1923, sont soumis au même régime, à une variante près : c'est le juge qui, faute d'accord entre les parties, déterminera le loyer en prenant pour base de ses calculs la valeur locative d'une construction du même coût en 1914. Pratiquement, l'on ne pourra sortir de la difficulté que par l'expertise.

Si le décret du 18 décembre 1928 s'était borné là, son efficacité se serait, à l'usage, révélée des plus précaires. Il suffisait au propriétaire de donner congé au locataire « ex-moratorié » et de ne consentir bail qu'en prenant toutes précautions préalables : convenir d'un prix de loyer apparemment respectueux des textes en vigueur et compenser cette modération par l'exigence d'un pas de porte ou d'un émolument supplémentaire. Il n'y a pas de pire complice du propriétaire qu'un postulant décidé, coûte que coûte, à se loger. Mais deux dispositions complètent l'économie du système : un droit de priorité au profit des occupants et de lourdes sanctions — celles-là mêmes du décret du 21 décembre 1926 — à l'adresse des délinquants.

L'organisation du droit de priorité est simple : pourvu qu'ils consentent à payer 40 % de majoration sur la valeur locative de 1914, les locataires et occupants de bonne foi parvenus à l'expiration d'un terme conventionnel ou d'un délai moratoire se maintiendront dans les lieux de préférence à tout autre. Ceux qui, dans le régime moratoire, conservent le bénéfice des prorogations en cas d'abandon de domicile et de mort du locataire ou occupant conservent ici la faculté de se prévaloir du droit de priorité. A l'inverse, les catégories exclues du moratoire le sont également du régime protecteur institué par le nouveau décret.

Somme toute, il y a là une prorogation mitigée et conditionnelle qui durera autant que le moratoire lui-même, mais qui permet au propriétaire d'exiger, en contre-partie, un taux de loyer sensiblement plus proche du droit commun.

Le parallélisme de dispositions est si parfait que le décret du 18 décembre 1928, détaillant les cas où le propriétaire pourra reprendre le local au mépris de ce droit de priorité, renvoie purement et simplement aux dispositions concernant le droit de reprise sous le régime des prorogations de moratoire.

Du point de vue répressif, il fallait décourager toute infraction au tarif. Une amende civile du triple de la majoration illicite — et pouvant aller jusqu'au décuple — atteindra le bailleur convaincu d'avoir majorer de 10 % le prix limite. Toute manœuvre aboutissant indirectement à un dépassement tombe sous le coup de l'article 419 du Code pénal.

Enfin, pour permettre aux locataires lésés par un propriétaire abusant des circonstances de se placer sous le régime du décret, il est spécifié que, dans les six mois de leur entrée en jouissance — c'est-à-dire quand ils ne craindront plus de se voir refuser le local en manière de représailles — ces locataires seront admis à demander le remboursement des majorations illicites et la réduction des loyers au prix-limite.

Ce décret procède par voie d'adjonction au texte du 21 décembre 1926, dont il forme les articles 29 à 33. A la fois simple et efficace, il donne la mesure de ce que pouvait, dans sa sphère, l'originalité sagement conduite du législateur tunisien. Les propriétaires ne peuvent s'estimer sérieusement lésés par ses exigences, puisqu'il ne réprime que les abus. Les locataires seraient également mal venus à protester, car le taux du logement est encore inférieur à l'indice général du coût de la vie. Des textes de ce genre sont le meilleur argument des adversaires du moratoire en Tunisie, car ils aboutissent, sans contestation possible, à de résultats plus équitables que la masse des textes antérieurs.

Législation de 1929

FRANCE

La loi du 29 juin 1929 s'intitule « loi modifiant et complétant la loi du 1^{er} avril 1926 déterminant les rapports entre les bailleurs et les locataires de locaux d'habitation ». Le code de la matière, son cadre obligé, demeure dans la loi du 1^{er} avril 1926 : cela est si vrai que le nouveau texte affecte la

forme d'un article unique, précédant par référence la loi de 1926, qui demeure intacte pour le surplus. Toutefois, le domaine d'application dans le temps de la loi du 29 juin 1929 est beaucoup plus étendu que celui de toute autre loi de moratoire; d'autre part, les modifications qui résultent de son texte sont tout à la fois importantes et d'étude délicate; enfin, le régime qu'elle institue nous régit encore actuellement : toutes raisons justifiant un examen détaillé, selon le plan déjà suivi pour l'analyse des textes antérieurs auxquels elle se superpose.

I. Caractère et but de la loi nouvelle. — La situation en France, à la veille de la loi du 29 juin 1929, dit Loi Barthou, était la suivante :

Selon la population des villes, quatre paliers étaient prévus s'échelonnant de 12.000 à 3.000 francs pour Paris et sa banlieue, de 9.000 à 2.000 pour les villes de cent mille habitants, de 5.000 à 1.000 pour toutes les autres localités de moindre importance régies par le moratoire. Pour les locaux professionnels, les échelons, prévus en même nombre, étaient considérablement plus élevés et par conséquent la prorogation plus favorable. En vertu du principe : la durée du moratoire est d'autant plus longue que le loyer est plus modique, les deux échelons supérieurs ont quitté le moratoire depuis 1928. Le troisième échelon va retomber également dans le droit commun le 1^{er} juillet 1929, mais il sera retenu de justesse par le nouveau texte dans le régime d'exception. Restent donc soumis au moratoire, le 29 juin 1929, les troisième et quatrième paliers, conformément au tableau ci-après :

NATURE DES LOCAUX	DATE D'EXPIRATION DE LA PROROGATION	PARIS et banlieue	VILLES de plus de 100.000 habitants	VILLES de moins de 100.000 habitants
<i>3^e palier :</i>				
Locaux d'habitation.	1 ^{er} juillet 1929 lorsque, au 1 ^{er} août 1914, le loyer excédait	6.000	4.000	2.000
Locaux à usage professionnel.	do	9.000	6.000	3.000
<i>4^e palier :</i>				
Locaux d'habitation.	1 ^{er} juillet 1930 lorsque, au 1 ^{er} août 1914, le loyer excédait	3.000	2.000	1.000
Locaux à usage professionnel.	do	5.500	4.000	2.500
	1 ^{er} avril 1931 pour toutes les prorogations non comprises dans les ca- tégories ci-dessus.			

Or, la loi du 1^{er} avril 1926 elle-même prévoyait une révision, puisque nous avons relevé, à la suite de l'intervention de M. Bonnevey, l'insertion dans l'article 11, alinéa dernier, d'une mention limitant au 1^{er} avril 1929 l'efficacité des tarifs en vigueur et remettant à une loi ultérieure le soin de réviser les prix-limite. C'était là disposition particulièrement sage, puisqu'elle allait permettre d'arrêter les nouveaux taux de majoration en tenant compte de la stabilisation du franc, intervenue depuis lors. L'on a d'ailleurs profité de cette occasion qui s'offrait pour retoucher les grandes lignes de la législation moratoire, dans les parties que l'usage avait signalées comme particulièrement défectueuses, et pour allonger considérablement les prorogations non encore expirées.

Le but poursuivi par la nouvelle loi résulte davantage des travaux préparatoires que de son texte même. Car, s'il a été bien spécifié, au cours des débats parlementaires, que « le législateur de 1929 s'est efforcé de mettre un terme à la cristallisation des loyers » que constituent le régime de la prorogation et le régime de la taxation du prix-limite (1), l'on peut s'étonner que le plus clair résultat de la loi Barthou ait été, en dépit de cette solennelle déclaration de principe, la prolongation du régime d'exception pendant un laps de temps qui n'est pas inférieur à dix années.

Cependant, les défauts d'un pareil système n'échappaient pas au législateur. En droit et en fait, il était injustifiable, et on l'a dit nettement au cours des travaux préparatoires (2);

(1) Rapport DELMONT, n° 1227, p. 6.

(2) Il est à la fois piquant et d'un intérêt théorique certain de reproduire au moins en note les conclusions du rapport DELMONT sur ce point. La cristallisation des loyers se justifie-t-elle en droit? D'aucuns l'ont pensé. « Ils mettent en parallèle les propriétaires et les souscripteurs de rentes et estiment que les loyers doivent être égaux à ceux d'avant-guerre, payables en monnaie dévalorisée comme le sont les rentes. La possession d'un immeuble, disent-ils, n'est ni un commerce ni une industrie ni même un placement consolidé. Ce placement ne doit être ni mieux ni plus mal traité que les autres... L'Etat ne peut admettre un privilège en faveur d'une catégorie de citoyens : les propriétaires d'immeubles ». De l'autre côté, l'on fait valoir l'arbitraire injuste d'une limitation de loyers. La situation des rentiers et des propriétaires, dit-on, ne peut être mise en parallèle. Le rentier a touché ses revenus pendant toute la guerre et continuera à les toucher intégralement, alors que le petit propriétaire n'a pas perçu ses loyers pendant la

inâis le retour immidiat au droit commun laissait prévoir des difficultés insurmontables, car les locataires, du fait du déséquilibre de l'offre par rapport à la demande, « contracteraient sous l'empire et sous la contrainte d'une nécessité violente qui vicierait leur consentement ».

La loi Loucheur, du 13 juillet 1928, instituant une politique générale du logement, permettait d'espérer, en un laps de temps relativement bref, mais non immédiat, certes, l'assainissement du marché des loyers.

Il fallait donc se résigner à l'emploi de nouveaux lénitifs, à

guerre, celui-ci a, en revanche, payé les différentes prestations nécessitées par l'entretien de l'immeuble ou la commodité des locataires et n'a touché en général de l'Etat qu'une faible indemnité, à peine égale à ces prestations effectivement déboursées par lui. D'autre part, les majorations accordées actuellement par la loi sur le prix d'avant-guerre compensent avec peine les charges non récupérables de la propriété bâtie, qui ont suivi les indices du coût de la vie et qui abordent la presque totalité du loyer tarifié, si parfois elles ne dépassent point. L'Etat, doit-on, ne peut consacrer la spoliation des propriétaires d'immeubles et prélever au profit d'une catégorie de citoyens — les locataires — le revenu légitime d'une autre catégorie — les propriétaires.

A ceux qui prétendent que, si les revenus des propriétaires ont diminué, la valeur de leurs immeubles a sensiblement augmenté, et que ceci compense cela, l'on répond que la construction, lorsqu'elle est à usage d'habitation, constitue une véritable hypothèque du terrain et que la valeur de l'immeuble construit arrive, en raison de cette charge créée par les lois d'exception, à être inférieure à celle des terrains.

Ces thèses opposées ont le sort mélancolique de tout principe social. Il n'est point de vérité si générale qu'elle n'ait quelque face par où elle manque. Dans l'ordre social, qui n'est pas du domaine de la spéculation et ne relève point du vrai, mais qui est du domaine de la solidarité et qui relève de la justice, il ne faut point justifier par des principes abstraits les solutions adoptées. Il faut chercher, non pas la justice absolue, mais une transaction entre les injustices (Rapport DELMONT, n° 1227, p. 7 et 8).

En fait, la cristallisation des loyers entraîne la stagnation. Elle décourage la construction et les loyers des immeubles neufs : toute la demande de logement se portera sur des immeubles soumis au prix-limite. Elle décourage la création de familles nouvelles en maintenant dans leur logement actuel les locataires anciens par la prorogation. Par là, elle arrête la natalité et met en péril la vie nationale tout entière... (*Ibidem*).

l'adoption de transitions ménagées et insensibles qui prépareraient, à une date opportune, l'avènement du régime normal, de la liberté des conventions.

Cette préparation, dans l'esprit du législateur, résultera de deux mesures qu'il espère efficaces : l'aménagement nouveau des paliers de prorogation, l'élévation progressive du prix-limite.

L'on a vu, en ce qui concerne les locaux d'habitation, que le dernier palier de la loi du 1^{er} avril 1929 comprenait tous les logements dont le loyer était, à Paris, inférieur en 1914 à 3.000 francs. Or, à l'époque, un loyer de 3.000 francs était un gros loyer. D'où la possibilité d'aménager des paliers nouveaux, d'importance décroissante, auxquels serait attachée une prorogation de durée croissante, de façon à « éviter le retour brutal au marché des loyers » d'une quantité de logements trop considérables, « ce qui amènerait fatalement une crise et nécessiterait une nouvelle intervention du législateur ».

D'autre part, perfectionnant le système des majorations forfaitaires inauguré en 1926, la nouvelle loi ne se contente pas de fixer un tarif invariable et volontairement ignorant de la hausse constante que subit le coût général de la vie. D'année en année, le tarif qu'elle institue reculera les limites de son maximum. L'on parviendra ainsi, insensiblement, à porter au coefficient 4, par rapport à leur valeur en 1914, le prix moyen de tous les loyers. L'on évitera la dénivellation brusque qui, en l'absence de cette précaution, se produirait fatalement à l'expiration de la période de taxation. Sans doute, objecte-t-on, l'indice du coût de la vie est de 6 et plus, par rapport aux cours généraux de 1914, mais n'est-il pas équitable de ménager une différence sensible entre les loyers d'immeubles anciens et les loyers pratiqués dans les immeubles neufs, qui ont été construits avec les perfectionnements les plus modernes de la technique ?

Tel est l'essentiel de système de la loi, qui n'a plus la vanité de s'intituler la dernière loi sur les loyers mais qui, plus modestement, par le caractère même de ses dispositions transitoires et attentivement graduées, laisse poindre l'espérance qu'elle sera peut-être l'une des dernières.

II. *Domaine d'application.* — Dans le temps, la plus longue des prorogations instituées par la loi du 29 juin 1929 expire le 1^{er} juillet 1939. Le nouveau régime embrasse donc

très exactement un délai de dix années. Vingt ans après la guerre, la crise des loyers et des logements commencera donc seulement à se résoudre, d'après les conclusions officiellement optimistes du législateur.

Il est cependant à noter que le projet gouvernemental était plus modéré dans son estimation des délais de transition, puisqu'il fixait au 1^{er} avril 1935 la date où les dispositions nouvelles seraient frappées de caducité. C'est la Commission de la Chambre qui a proposé, en modification, l'allongement de plus de quatre années qui a trouvé place dans la loi.

En ce qui concerne les locaux soumis au moratoire, malgré plusieurs tentatives d'extension aux locaux occupés par des artisans ou façonniers (1), la formule de la loi nouvelle est littéralement identique à celle du texte de 1926. Il suffit donc d'y renvoyer.

Dans l'espace, la sphère d'application territoriale est la même en principe, sauf prévision d'une procédure d'abolition partielle dans les localités où, la crise du logement ayant pris fin, la législation d'exception cesserait d'avoir sa raison d'être. On lit en effet à l'article 1^{er} : « Toutefois, après avis des Conseils municipaux intéressés et des Conseils généraux, des décrets rendus en Conseil d'Etat détermineront les localités dans lesquelles la présente législation cessera d'être applicable à partir du 1^{er} avril 1931. » Cette disposition procède certainement d'une excellente intention, mais l'on peut conserver quelque doute sur sa portée pratique. Représentants des propriétaires et des locataires intéressés au *statu quo* se heurteront au sein de ces assemblées locales — dont l'impartialité n'est certainement pas la vertu dominante. Il est vrai que le Pouvoir exécutif demeure libre de ne pas suivre leur avis, puisque le mot « conforme », un instant inséré au texte, en a été supprimé. Mais l'on ne voit pas bien comment un décret pourrait négliger l'opinion des premiers intéressés sans provoquer de vifs mécontentements. Ce texte fut d'ailleurs

(1) Chambre; séance du 5 mars 1929, p. 814 : « La situation de l'artisan ne peut pas être caractérisée par cette appellation même. Elle dépend du mode et de la forme d'activité de l'artisan. Tantôt il sera un commerçant et bénéficiera de la loi sur la propriété commerciale; tantôt il sera un simple artisan dans le sens que couramment on donne à ce mot, et il profitera des avantages prévus par les lois concernant les locaux à usage d'habitation ou à usage professionnel. »

repoussé par deux fois au Sénat et ne triompha que grâce à l'obstination de la Chambre.

III. *Nouvelles prorogations.* — La loi du 1^{er} avril 1926 nous a déjà fourni l'occasion de relater les raisons qui conduisirent ses auteurs au système de la prorogation obligatoire. Il ne semble pas que l'élaboration de la loi nouvelle, qui conserve le même système, ait donné lieu, sur ce point, à un débat de quelque ampleur. Cette « transaction entre injustices », pourtant si complètement arbitraire dans certains cas, avait l'avantage — considérable en matière de loyers — d'être simple et facilement applicable : considération qui fit échouer toutes les tentatives de modification.

Le maintien ou la suppression du système des paliers institué en 1926 donna lieu à de plus vives discussions. Prétextant sa complexité et ses faveurs excessives à l'égard des propriétaires à gros loyers, le projet du Gouvernement s'en écartait en instituant une nouvelle prorogation, obligatoire et uniforme, dont se voyaient exclus les locataires retombés sous l'empire du droit commun par l'expiration de la prorogation accordée à leur catégorie ou dont l'expulsion avait été judiciairement ordonnée. La Commission de la Chambre fut d'avis différent : d'après elle, les prétendues obscurités du système des paliers n'avaient soulevé aucune difficulté pratique et avaient l'incontestable supériorité de ménager les transitions. Elle proposa donc de maintenir les paliers non encore échus de la loi de 1926 en les prolongeant chacun de cinq ans. Et la discussion s'engagea sur ces bases.

C'est dans l'amendement Fougère, longuement remanié depuis sa présentation à la Chambre, qu'il faut rechercher l'origine du système qui nous régit (1). Le texte actuel présente d'ailleurs les deux caractéristiques essentielles de l'amendement primitif : il envisage la solution du problème des loyers dans une période de dix ans et il fixe le prix des loyers pour les locaux soumis à la prorogation en établissant des paliers de prix correspondant aux paliers de prorogation.

(1) Ce renvoi est constitué par le tableau qui conditionne la page 81.

TABEAU DES PROROGATIONS

DATE D'EXPIRATION DE LA PROROGATION	Paris, département de la Seine et banlieue parisienne	Villes de plus de 100.000 hab. et communes limitrophes	Villes au-dessous de 100.000 habitants	NATURE des locaux
A) 1 ^{er} juillet 1932 lorsque, au 1 ^{er} août 1914, le loyer excédait...	6.000	4.000	2.000	A usage d'habit.
	9.000	6 000	3.000	A usage profess.
B) 1 ^{er} juillet 1935 d°	3.000	2.000	1.000	A usage d'habit.
	6.000	4.000	2.500	A usage profess.
C) 1 ^{er} juillet 1936 d°	2.000	1.000	500	A usage d'habit.
	3.000	2.000	1.000	A usage profess.
D) 1 ^{er} juillet 1937 d°	1.000	500	250	A usage d'habit.
	2.000	1.000	500	A usage profess.
E) 1 ^{er} juillet 1938 d°	500	250	»	A usage d'habit.
	1.000	500	»	A usage profess.
F) 1 ^{er} juillet 1938 lorsque le loyer, en 1914, était inférieur à.....	»	»	250	A usage d'habit.
	»	»	500	A usage profess.
G) Au 1 ^{er} juillet 1939 pour toutes les prorogations non comprises dans les catégories ci-dessus..				

Sur la durée des prorogations, l'on observera :

1° que les paliers venant à échéance, sous le régime de la loi de 1926, au 1^{er} juillet 1929, bénéficient d'une prorogation nouvelle et importante : à l'avant-veille de retomber dans le droit commun, ils voient leur date d'expiration reculée de trois années. Ce ne fut pas sans une vive discussion au Sénat (1);

2° que tous les paliers n'ont pas la même importance pratique et que certains figurent même au tableau des prorogations davantage par souci de symétrie que par nécessité. Que penser d'un local qui, même avant la guerre, était loué 500, 250 francs par an, voire moins ? C'était assurément le taudis, c'étaient, de toute façon, des locaux peu nombreux, répondant à une destination spéciale (logement d'ouvrier seul, lo-

(1) Sénat; séance du 21 juin 1929. M. MORAND, rapporteur : « J'en arrive à cette conclusion que nous sommes en présence d'une loi, la loi de 1926, dont une partie devait venir à exécution au 1^{er} juillet 1929 et qui doit normalement recevoir cette exécution. Vous dites « Mais vous jetez à la porte des gens mal prévenus. » Par-don : vous arrivez à combattre les intérêts mêmes de ceux qui ont été diligents... Il y a des locataires qui ont pris la précaution de retenir des logements dans certains des immeubles qui devaient être libres au 1^{er} juillet prochain, il y a des propriétaires qui se sont assuré le droit d'installer tel ou tel membre de leur famille dans ces appartements. Par suite de la prorogation que vous accordez, vous allez porter atteinte à ceux mêmes qui ont cru à l'exécution des lois, à ceux qui ont cru qu'il fallait être diligent et assurer l'avenir à longue échéance. Ce sont ceux-là qui sont brimés, et vous faites l'affaire des imprévoyants, de ceux qui ne croient pas à l'exécution des lois. »

M. BARTHOU, Garde des Sceaux : « Quand le Gouvernement a étudié le projet de loi qui vous est soumis, croyez-vous qu'il n'ait pas eu le souci, la préoccupation dont M. Morand se fait l'interprète ? Le Ministre de la Justice a cru de son devoir de consulter les Services de la Préfecture de Police. Ils ont répondu que la situation des locataires payant en 1914 un loyer de 6.000 à 9.000 francs était intéressante et que, si la loi nouvelle n'accordait pas une prorogation que refusait la loi du 1^{er} avril 1926, ce refus pourrait entraîner de graves conséquences.

« Dans l'élaboration de ce projet de loi, ce renseignement fourni par la Préfecture de Police, avec le chiffre de 4.000 à 5.000 locaux qui tombaient dans le droit commun le 1^{er} juillet 1929, c'est-à-dire dans quinze jours, n'a pas été, je l'avoue, étranger à la décision du Gouvernement. »

gement d'une pièce mansardée, etc...). S'il en était autrement, et si ces taux concernaient une large catégorie, cette disposition échapperait difficilement aux reproches d'injustice, puisqu'elle imposerait aux plus petits propriétaires des prorogations de neuf et dix années;

3° que les paliers concernant les locaux à usage professionnel les maintiennent plus longtemps dans le moratoire, puisqu'un local à usage d'habitation de 6.000 francs à Paris en sortira le 1^{er} juillet 1932 et le 1^{er} juillet 1935 seulement s'il est à usage professionnel : avantage compensé — mais en partie seulement — par les majorations plus lourdes qui, nous le verrons, frappent les loyers professionnels;

4° que les « tranches » du moratoire sont séparées par des intervalles inégaux : cependant que les deux derniers paliers prévus par la loi de 1926 subissent une prolongation uniforme de trois années, une année seulement sépare les échéances des nouveaux paliers. La gradation était plus uniforme dans le système organisé par la loi de 1926. Ici, le rythme selon lequel doit s'effectuer le retour au droit commun s'accélère sensiblement à compter de 1935;

5°, *in fine*, l'article 2 de la loi nouvelle fixe au terme du loyer d'usage la date d'expiration des prorogations dans les communes où la date de ce terme n'est pas le 1^{er} juillet. Il s'agit, bien entendu — et cela a été précisé au Sénat — du terme d'usage précédant le 1^{er} juillet.

Bénéficiaires et exclus. — La formule de la loi de 1929 qui les désigne est identique à celle de 1926. Bénéficieront donc des nouvelles prorogations les locataires, sous-locataires, cessionnaires et occupants de bonne foi en possession au 30 juin 1929, ce qui implique la création d'une nouvelle catégorie de moratoriés en la personne de ceux qui sont entrés dans les locaux entre le 1^{er} avril 1926 et le 29 juin 1929.

Sont en principe exclues les mêmes personnes qu'en 1926, avec adjonctions :

a) des locataires qui peuvent, en exerçant leur droit de reprise, recouvrer un local dont ils sont propriétaires dans la même localité;

b) des locataires dont le loyer excède le chiffre-limite au-dessus duquel la loi nouvelle refuse le moratoire. Les deux paliers retombés dans le droit commun dès 1928 ne voient donc pas leur situation modifiée par la promulgation du régime d'exception.

1° En ce qui concerne les étrangers, le projet gouvernemental, arguant de l'intérêt véritable des locataires français et de solides raisons d'ordre international, leur accordait le bénéfice de la prorogation. En effet, les propriétaires manifestaient une tendance compréhensible à contracter avec les étrangers soumis au droit commun quant à la prorogation, plutôt qu'avec des Français, strictement protégés par le législateur et devenus, par suite, des co-contractants peu désirables. D'autre part, l'exclusion de principe dont se voyaient frappés les étrangers était peu compatible avec les conventions diplomatiques conclues entre la France et diverses nations et qui, bien que non susceptibles d'être modifiées par une loi interne, n'étaient cependant pas respectées par l'interprétation jurisprudentielle : en effet, les tribunaux restreignaient le bénéfice des prorogations aux seuls étrangers pouvant invoquer des conventions spéciales de réciprocité en matière de loyers.

Si motivée qu'elle fût, cette manière de voir ne triompha pas devant la Chambre, qui maintint l'exclusion. Le Sénat supprima même l'exception qui avait été faite par le législateur de 1926 en faveur des étrangers ayant obtenu l'admission à domicile, puisque l'admission à domicile elle-même était supprimée.

Pour le surplus, l'article 4 de la loi de 1929 reproduit la liste d'exclusion établie en 1926.

Droit de reprise par le propriétaire de nationalité française.

— Sur l'exercice même du droit de reprise, les modifications intervenues en 1929 n'ont qu'une portée limitée.

Tout d'abord, la date à laquelle le propriétaire doit avoir acquis l'immeuble dont il veut exercer la reprise se situe obligatoirement non plus avant le 1^{er} mars 1926, mais avant le 1^{er} juin 1929. Si l'acquisition est postérieure, le propriétaire se voit obligé de fournir un local de remplacement au locataire sortant.

D'autre part, si l'acquisition se situe entre le 1^{er} mars 1926 et le 1^{er} juin 1929, le droit de reprise ne peut être exercé qu'après la date de retour au droit commun des locaux à reprendre telle qu'elle était fixée par la loi du 1^{er} avril 1926 : un appartement de 2.000 francs en 1914, sis dans une ville de plus de cent mille habitants, donc moratorisé en 1926 jusqu'au 1^{er} juillet 1930, ne pourra être l'objet de reprise avant cette date. L'intention du législateur est bien évidente. Avant

la loi de 1929, un pareil locataire n'aurait pu être délogé sans se voir offrir un local similaire. Puisque la reprise est désormais permise, il faut, à tout le moins, lui laisser achever en paix la prorogation dont il aurait bénéficié dans tous les cas sous le régime antérieur.

Enfin, une précision intéressante est ajoutée au dernier paragraphe de l'article 5. Lors de la modification réalisée par la loi du 21 juillet 1927, le propriétaire s'était vu contraint de notifier ses intentions de reprise, avec motifs à l'appui, le cas échéant, au moins six mois à l'avance, sous peine d'irrecevabilité de sa demande. Mais les locataires avisés laissaient paisiblement s'écouler le délai de six mois et, le dernier jour venu, faisaient connaître judiciairement leur intention de contester la légitimité des motifs du propriétaire. D'où un allongement considérable du laps du temps nécessaire à la réalisation de la reprise.

Cette manœuvre est désormais interdite au paragraphe habile : « Pour les congés donnés après le 1^{er} juillet 1929, le locataire qui entendra contester la légitimité du ou des motifs invoqués devra, à peine de forclusion, saisir de sa contestation le juge compétent dans le délai de trois mois à dater de la réception du congé, qui devra mentionner nettement ce délai de forclusion à peine de nullité. »

Les travaux préparatoires portent trace de l'intention formelle où demeure le législateur de refuser tout droit de reprise à l'encontre de locaux professionnels.

Mais les innovations principales de la loi de 1929 portent moins sur le droit de reprise lui-même que sur son inopposabilité à certains personnes dont l'énumération a été attentivement revue. Deux adjonctions sont à noter. En effet, le propriétaire ordinaire ne pourra désormais exercer son droit de reprise :

a) à l'encontre des ascendants dont tous les enfants sont morts pour la France;

b) du titulaire de la carte de combattant, sauf si le propriétaire, son conjoint, ses enfants et les conjoints de ceux-ci non séparés de corps ou ascendants ou descendants, ou ceux de son conjoint, sont eux-mêmes titulaires de cette carte.

Cette exception est moins étendue que ne le laisserait supposer le nombre de titulaires de la carte de combattant, d'abord parce qu'un nombre important de ceux-ci réside dans des villages de moins de 4.000 habitants non soumis au ré-

gime de la loi, puis parce que le nombre de propriétaires en situation de paralyser l'exception sera également non négligeable : pratiquement, en effet, il suffira qu'un des membres de sa proche famille justifie de pareille qualité pour qu'il puisse passer outre et exercer la reprise.

En contre-partie, un amendement de M. DORMANN améliore la situation du propriétaire dans le cas particulièrement intéressant où, étant chef de famille et ne possédant qu'une seule maison lors de la mise en application du nouveau régime, il a le désir de l'occuper avec les siens. Il est légitime qu'il ne puisse se heurter à aucune exception.

La loi témoigne encore une sollicitude particulière à l'égard du propriétaire qui, expulsé d'un local où il n'était que locataire parce qu'ayant subi le droit de reprise, exprime le désir légitime de reloger chez lui. La qualité d'ancien combattant dont exciperait son locataire ne mettrait pas obstacle à son intention.

Un principe doit guider à travers cette matière délicate, qui peut s'énoncer comme suit : lorsqu'un locataire privilégié est en conflit avec un propriétaire appartenant à la même catégorie, la loi donne la préférence au propriétaire. Il n'y a rien là que de très normal.

Il n'est pas inutile de faire ressortir en un tableau récapitulatif les dispositions essentielles de l'article 6 ainsi modifié :

(VOIR CE TABLEAU PAGE 87.)

**EXCEPTIONS LÉGALES EN FAVEUR DES LOCATAIRES
QUI PEUVENT S'OPPOSER A LA REPRISE
ET CONTRE-EXCEPTIONS ACCORDÉES AU BAILLEUR
A LEUR ENCONTRE**

EXCEPTIONS ADMISES PAR LA LOI DU 1 ^{er} AVRIL 1926	CONTRE-EXCEPTIONS ADMISES PAR LA LOI DU 1 ^{er} AVRIL 1926
1° Victimes de guerre (mutilés, réformés, veuves de guerre, etc.). 2° Ascendants ayant recueilli la veuve ou les enfants de militaires ou marins morts pour la France. 3° Chefs de famille ayant au moins trois enfants habitant avec eux. 4° Locataires âgés de plus de 70 ans ou infirmes. 5° Bénéficiaires des lois des 31 mars et 24 juin 1919. 6° Sinistrés dont l'habitation a été détruite.	1° Le bailleur (ou un des membres de sa famille, parmi ceux limitativement énumérés par la loi) appartenant lui-même à la catégorie du locataire à l'encontre duquel il veut exercer la reprise. 2° Bailleur fonctionnaire retraité, antérieurement logé par l'Administration dont il dépendait et justifiant de son admission à la retraite.
EXCEPTIONS NOUVELLES ADMISES PAR LA LOI BARTHOUD DU 29 JUIN 1929	CONTRE-EXCEPTIONS NOUVELLES ADMISES PAR LA LOI BARTHOUD DU 29 JUIN 1929
7° Ascendants dont tous les enfants sont morts pour la France. 8° Titulaires de la carte de combattant.	a) Contre-exception générale, opposable à tous les locataires privilégiés au point de vue du droit de reprise; propriétaire de nationalité française ne possédant qu'une seule maison acquise avant la promulgation de la loi qu'il voudra occuper en totalité par lui-même et sa famille. b) Contre-exceptions opposables aux locataires anciens combattants : 1° Bailleur (ou un des membres de sa famille parmi ceux limitativement énumérés par la loi) titulaire de la carte de combattant. 2° Propriétaire qui a subi, comme locataire expulsé, le droit de reprise de son propre bailleur.

D'autre part, afin de pallier aux abus qui s'étaient produits, spécialement dans les grandes villes — en ce qui concerne le droit de reprise du propriétaire pour aménagement et reconstruction, des innovations importantes viennent remanier le texte antérieur sur ce point. Un préavis d'un an est substitué à l'ancien préavis de six mois. L'indemnité préalable à verser aux locataires congédiés est portée d'une à deux années : par contre, l'obligation de commencer les travaux est resserrée dans le délai de six mois qui suivra le départ du dernier locataire, ce sous peine d'une amende civile, de tous dommages-intérêts et de la déchéance du droit de reprise. Enfin, l'exercice de ce droit est strictement limité aux exigences des travaux à effectuer.

Comme il a été précisé au cours des travaux préparatoires que ces dispositions nouvelles étaient immédiatement applicables aux congés déjà donnés et non encore exécutés, il semble difficile que le nouveau texte puisse être tourné comme par le passé.

Sous le bénéfice de ces observations, le système de la loi du 1^{er} avril 1926 en matière de droit de reprise, très partiellement modifié par la loi du 21 juillet 1927, a été conservé par le texte actuellement en vigueur.

Détermination du prix du loyer. — Le projet primitif du Gouvernement n'apportait que trois modifications de tarif à l'article 11 de la loi du 1^{er} avril 1926, dont les dispositions fondamentales étaient par ailleurs respectées :

a) la majoration de 100 % était portée à 150 %;

b) une majoration de 25 % tous les deux ans venait s'ajouter à cette majoration de base, superposant ainsi au système des paliers de prorogation un système de paliers de prix ;

c) le remboursement des charges et prestations pouvait faire l'objet d'un forfait fixé à 30 % de la valeur locative de 1914.

La Commission de Législation de la Chambre, adoptant le principe de l'amendement Fougère, auquel il a été fait allusion à propos des prorogations, fixe à 15 % le taux des paliers de majorations additionnelles qui, de bisannuelles, deviennent annuelles. Elle fixe en outre un plafond de majoration que nul loyer ne devra dépasser pendant toute la durée d'application de la loi : 300 % pour les locaux d'habitation, 325 % pour les locaux à usage professionnel. C'est sur ces bases que la discussion s'engage.

La solution intervenue, transactionnelle comme il fallait s'y attendre, combine les deux propositions. En effet :

1° La valeur locative de 1914 sera majorée de 150 % seulement du 1^{er} juillet 1929 au 1^{er} juillet 1931. Ce taux s'élève à 175 % en ce qui concerne les locaux professionnels dont l'importance économique est essentielle pour leur occupant et qui, par une compensation dont on ne saurait mésestimer la valeur, sont absolument protégés contre le désir de reprise. Ces majorations seront acquises de plein droit au propriétaire : ce pour écarter les difficultés soulevées par l'imprécision de la loi de 1926 sur ce point. En effet, certains tribunaux exigeaient, pour admettre les propriétaires à profiter de l'augmentation légale, que ceux-ci missent préalablement fin, par congé régulier, aux anciennes conditions de prix régissant leur contrat : formalité surérogatoire dont le plus clair résultat était d'entraîner la perte, pendant deux termes et plus, des suppléments de majoration autorisés. La rédaction du nouveau texte ne laisse plus aucune place à ce risque.

D'autre part, pendant cette première tranche du moratoire, c'est-à-dire pendant deux années, le palier des prix ne subit aucune majoration supplémentaire;

2° Du 1^{er} juillet 1931 au 1^{er} juillet 1930 — ou jusqu'à leur date de sortie du moratoire si elle est plus rapprochée — les loyers subissent, outre la majoration de base, qui demeure de 150 à 175 %, un accroissement annuel de 15 % de la valeur locative en 1914.

Exemple : un loyer de 3.000 francs à Paris en 1914 paiera 7.500 francs par an du 1^{er} juillet 1929 au 1^{er} juillet 1931; 7.950 francs du 1^{er} juillet 1931 au 1^{er} juillet 1932, et *crescendo* de 450 francs par an jusqu'au 1^{er} juillet 1935, date où le local, sortant du moratoire, paiera depuis le 1^{er} juillet précédent 9.300 francs de loyer annuel. Avec pareil système, les majorations autorisées arrivent progressivement à être assez sensibles, sans cependant que le locataire s'en puisse plaindre, puisque, nous le voyons d'après l'exemple ci-dessus, l'indice 4 n'est même pas atteint;

3° Une fois le local sorti du moratoire, son occupant n'est pas livré sans précautions à l'arbitraire possible du propriétaire. Le plafond absolu de majoration est de 300 % pour les locaux d'habitation, de 325 % pour les locaux professionnels, et ne pourra pas être dépassé avant le 1^{er} juillet 1939. Cette disposition n'est pas uniquement platonique. Si nous reprenons notre exemple, un loyer de 3.000 francs à Paris, en 1914,

pourra, du 1^{er} juillet 1931 au 1^{er} juillet 1939, être porté à 12.000 francs, mais non outrepasser ce chiffre. La différence entre local moratorié et non moratorié sera de 2.700 francs. La transition ne passe évidemment pas inaperçue, mais elle est ménagée jusqu'à un certain point. La sollicitude du législateur à l'égard du locataire s'étend, sans solution de continuité, jusqu'au terme ultime du moratoire. Quand la prorogation légale expire, une tarification intervient qui institue une sorte de moratoire mitigé que tout locataire est en situation d'opposer aux prétentions déraisonnables de son bailleur. C'est absolument le système du décret tunisien du 18 décembre 1928;

4° Il a paru légitime de faire participer le propriétaire au bénéfice que certains locataires tiraient de sous-locations non autorisées par écrit (1). Il est désormais spécifié, par l'adoption d'un amendement de M. BONNEVAY, que « si le locataire conserve le bénéfice de la prorogation, le propriétaire pourra exiger, pendant la durée de la sous location, un supplément égale à 30 pour cent de la valeur locative en 1914 des locaux sous-loués ». Compensation de l'ordre le plus modeste, si l'on songe qu'avec pareil système pratiqué depuis le début du moratoire, bien des locataires principaux avaient été logés sans bourse délier;

5° Dans son désir d'éviter tout contraste brusque entre les prix tarifés du moratoire et les prix libres qui seront vraisemblablement pratiqués à son issue, le législateur a été amené à favoriser la conclusion de baux de longue durée. Sans les avantages spéciaux qu'il consent, un propriétaire répugnerait à aliéner sa liberté pour une période où les circonstances économiques sont de nature à varier considérablement. Mais, il est évident, d'autre part, que, mis en situation de majorer immédiatement ses loyers dans une proportion beaucoup plus considérable, s'il consent un bail d'au moins neuf années, il préférera, à la perspective d'un gain ultérieur et peut-être incertain, la possibilité d'augmenter immédiatement ses revenus. C'est sur cette attitude psychologique que

(1) Rapport DELMONT, p. 44 : « Il est quelque peu choquant que des locataires principaux sous-louent une partie des locaux à des prix souvent plus considérables que leur propre loyer et battent ainsi monnaie au détriment de leurs propriétaires, sous la protection de la loi comportant des mesures conçues dans le seul intérêt de la paix publique. »

table l'article 6 du nouvel article 11, lequel dispose : « Si le bailleur consent au preneur un bail écrit de neuf années au moins, la majoration du loyer pourra être portée à 250 % de la valeur locative de 1914 pour les locaux d'habitation et à 275 % pour les locaux professionnels. Il résulte de calculs simples (1) qu'un propriétaire consentant un bail de dix années, du 1^{er} juillet 1929 au 1^{er} juillet 1939, portant sur un local sis à Paris, dont la valeur locative en 1914 atteignait 3.000 francs, touchera 105.000 francs de loyers pendant cette période. Un propriétaire se refusant au bail et usant pendant le même laps de temps de tous les droits que lui concède la loi du 29 juin 1929 touchera seulement 97.500 francs de loyer. D'autre part, le propriétaire passant bail touchera, dans la seule période allant de 1929 à 1935, 13.500 francs de plus que s'il s'en était tenu aux textes moratoires. L'augmentation de revenus est donc à la fois appréciable et sensiblement plus rapide : avantage sérieux qui, selon toute vraisemblance, peut contribuer à une certaine stabilisation du marché des loyers si les propriétaires en viennent à comprendre leur véritable intérêt. Mais la législation des loyers a subi jusqu'à ce jour tant de modifications que d'aucuns préféreront garder les mains libres pour profiter au maximum de tout changement de leur situation légale;

6° Le projet gouvernemental primitif, portant à 30 % de la valeur locative de 1914 le forfait établi d'accord entre les parties pour le remboursement des impôts et prestations en nature, est passé dans la loi (art. 11, al. 7, 8, 9). Il peut comprendre les impôts incombant au locataire, les majorations d'impôts intervenues depuis le 1^{er} avril 1926 ou à intervenir pendant la prorogation et les prestations en nature existantes en 1914. Le propriétaire voit sa charge mieux allégée, et ce n'est que justice.

Sur l'action en réduction de prix précédemment accordée

(1) Bail : taux 250 % du loyer de 1914 : 3.000 fr. + 250 % de 3.000 = 10.500 fr. $\times 10$ = 105.000 francs. De 1929 à 1935, le propriétaire touchera 10.500 $\times 6$ = 63.000 francs.

Loi du 29 juin 1929 : taux 150 % du loyer de 1914 + 15 % en sus par an, de juillet 1931 à juillet 1935, date de sortie du moratoire = 7.500 + 7.500 + 7.500 + 8.400 + 8.850 + 9.300 + (12.000 — plafond maximum 300 % du 1^{er} juillet 1935 au 1^{er} juillet 1939 — $\times 4$ =) 48.000 = 97.500. De 1929 à 1935, le propriétaire touchera : 49.500 francs.

au locataire victime de majorations excessives et dépassant de 10 % au moins le prix-limite, des précisions utiles sont apportées à l'ancien texte. La sanction est la même, sans doute : la première infraction aux dispositions impératives de la loi est sanctionnée d'une amende civile au moins égale au triple de la majoration, avec maximum du décuple. Mais le délai pour intenter l'action en réduction, qui reste de six mois, commencera à courir « de la date de la première quittance de loyer majoré présentée par le propriétaire et payée par le locataire, ou, en cas de non paiement à échéance, de la signification du commandement de payer ». Afin d'éviter les représailles possibles du propriétaire, dont la crainte dissuadait le locataire d'intenter l'action, le même jugement qui prononce l'amende civile accordera au locataire le bénéfice des prorogations auxquelles il peut prétendre. Enfin, le nouveau texte, corrigeant la rédaction défectueuse de 1926, se garde bien de parler de récidive en visant le cas où une nouvelle majoration illicite justifierait une poursuite désormais correctionnelle; il retient également le délit de complicité que le texte de 1926 ne prévoyait pas. Ainsi se perfectionnent les sanctions dont, normalement, la seule perspective doit dissuader les propriétaires de toute dérogation aux tarifs.

A mentionner comme un symptôme de la tension des rapports entre propriétaires et locataires l'alinéa dernier de l'article 14 qui, en 1929, pouvait aller sans dire si, des deux côtés de la barricade, l'on ne s'était ingénié au tracasseries. « Le bailleur ne peut s'opposer aux installations qui ne peuvent diminuer la valeur des lieux loués, telles que celles de l'électricité, du téléphone, du gaz, de l'eau, que le locataire réalise lui-même, à ses frais. »

Dispositions diverses. — L'article 20 nouveau proroge jusqu'au 1^{er} juillet 1939 l'interdiction de transformer, même par reconstruction, un local d'habitation en établissement de spectacles publics ou de danses ou en local commercial ou industriel. Les exceptions à cette interdiction sont les mêmes qu'en 1926, sauf précisions de détail pour lesquelles il suffit de renvoyer au texte et qui ne modifient en rien l'économie du système.

Est également reportée au 1^{er} juillet 1939 la date extrême où les constructions entreprises postérieurement à 1922 devront être achevées pour bénéficier de l'exemption temporaire de l'impôt foncier pendant quinze ans qui résulte déjà de l'article 31 de la loi de 1926.

L'obligation de déclarer les logements vacants (art. 25 loi 1^{er} avril 1926) dans la quinzaine qui suivra la vacance — c'est-à-dire le jour où le locataire aura quitté les lieux — est renforcée d'une sanction efficace, savoir une amende civile de 100 à 3.000 francs.

Innovation curieuse de la loi nouvelle sur ce point : le préfet aura le droit de réquisitionner les logements vacants pour y loger les familles sans abri. Cette disposition généreuse, repoussée par la Chambre et dont l'honneur revient au Sénat, donnera probablement lieu à plus d'une difficulté. Une réquisition n'est jamais gratuite et l'Etat prend ici bénévolement une charge qui peut être lourde. Assumera-t-il seul les frais ou les récupérera-t-il sur ceux qu'il héberge ? En cas de dégradation dans les locaux ainsi réquisitionnés, sera-ce la responsabilité de l'occupant qu'il conviendra de mettre en jeu ou au contraire celle de l'Etat ? Sans doute, il est précisé « qu'une loi ultérieure déterminera les conditions de toute nature qui seront nécessaires à l'application de la réquisition, et cette restriction peut apaiser bien des scrupules. Mais le principe même de la réforme a soulevé de vives protestations (1).

Notons, pour terminer, en ce qui concerne la procédure, que la compétence du juge de paix, limitée en 1926 à 1.500 francs pour les locaux non meublés et 300 francs par mois pour les locaux meublés, est portée à 3.000 francs et à 500 francs dans chaque catégorie. Dans tous les cas, l'action est introduite par simple déclaration faite au greffe.



Si l'on réduit à l'essentiel la portée de la loi Barthou, l'on remarquera qu'elle allonge la durée de tous les moratoires et divise les deux paliers non encore échus, institués par la loi de 1926, en cinq nouveaux paliers dont l'échéance extrême

(1) M. LOUIS ROLLAND à la Chambre, séance du 29 juin 1929, p. 2300 : « D'après notre droit public français, toute réquisition d'immeuble est entourée de multiples précautions pour la détermination desquelles doit intervenir le législateur. Quand, pendant la guerre, on a voulu réquisitionner des terres abandonnées, c'est le législateur qui a prévu les modalités de la réquisition. De même, c'est le législateur qui a prévu les modalités de toutes les réquisitions civiles et militaires. N'oublions pas que tout le droit public repose sur le principe posé dans la déclaration des droits de l'homme « La propriété est un droit inviolable et sacré. Nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique l'exige. »

se situe dix ans plus tard. D'autre part, à une époque où la crise des loyers proprement dite — c'est-à-dire, en langage vulgaire — l'impossibilité matérielle de payer son terme — s'estompait de plus en plus, adoucie par le retour à la vie normale, la loi du 29 juin 1929 prolonge presque indéfiniment l'application du barème brimant les propriétaires, et sans mesure commune avec l'indice général du coût de la vie. Une législation transitoire qui heurte aussi violemment la normale et anticipe aussi sérieusement sur l'avenir emprunte à sa durée même un caractère fâcheux d'impérieuse pérennité. Sans critiquer la savante gradation que la loi récente tente d'instituer entre le marché libre des loyers et le marché tarifé qu'elle perpétue, l'on peut se montrer septique sur l'efficacité réelle de ses innovations. Vingt années après le traité de Versailles, la question des loyers n'aura peut-être pas encore reçu sa définitive solution.

TUNISIE

Le décret du 19 décembre 1929, dernier texte actuellement en vigueur, se plie à la même discipline que le décret du 21 décembre 1926 et reproduit, sauf particularités locales, les dispositions arrêtées par le législateur français. La forme elle-même — celle d'un texte completif qui ne touche pas au système d'ensemble précédemment instauré — est celle de la loi Barthou. Et cependant, ce texte appelle de multiples observations, tant pratiques que théoriques, car les nombreuses variantes de détail qui le séparent de la loi française lui confèrent une physionomie d'ensemble fort différente à certains égards. Une simple mention de renvoi ne pourrait donc suffire à la caractériser.

Il convient de passer en revue, suivant le plan même de la législation métropolitaine, les modifications que le décret beylical apporte aux décrets des 21 décembre 1926 et 18 décembre 1928, qui demeurent la quodification de base du moratoire tunisien des loyers.

1° *Caractéristiques et but de la loi nouvelle.* — La situation en Tunisie, à la veille du décret du 19 décembre 1929, était la suivante :

Il a déjà été dit, en commentaire du décret du 21 décembre 1926, que ce texte, tout en conservant le système métropolitain des paliers, l'avait profondément modifié dans ses

chiffres et dans sa durée. Alors que la loi française prévoyait cinq paliers s'étageant à partir de 9.000 et 5.000 francs, selon qu'il s'agissait de villes de plus ou moins de 100.000 habitants (Paris et sa banlieue ayant leur barème particulier), le décret tunisien se montrait infiniment restrictif en ce sens que le « plafond » des paliers locaux était seulement de 3.000, 1.500 et 1.000 francs suivant l'importance des localités auxquelles ils s'appliquaient : division factice, puisque l'un des paliers, celui concernant les villes de plus de 50.000 habitants n'était pratiquement applicable qu'à Tunis, seule ville de la Régence dont la population dépassât ce chiffre. D'autre part, les prorogations tunisiennes étaient sensiblement plus courtes que dans la Métropole, où elles variaient de un an et trois mois à cinq années, alors que le minimum et le maximum fixés par les décrets beylicaux étaient d'un an et de quatre ans seulement. Enfin, alors que les paliers concernant les locaux d'habitation et les locaux à usage professionnel étaient distincts dans le texte métropolitain, le décret beylical, dans un but louable de simplification, uniformisait les deux chiffres qui devaient servir de base aux calculs, en se bornant à les affecter de taux différents de majorations.

Ce système, complété sur un point particulier par le décret du 18 décembre 1928, instituant un moratoire tout à la fois supplémentaire et mitigé (puisque'il se bornait à la fixation d'un prix limite que les loyers des locaux rendus au droit commun ne pouvaient dépasser sous peine de sanctions graves), avait déjà rendu au droit commun, à la veille du décret du 19 décembre 1929, deux des paliers supérieurs. Restaient donc soumis au moratoire :

DATE D'EXPIRATION DE LA PROROGATION	Tunis et villes de + 50.000	Villes de moins de 50.000	Localités de moins de 5.000
A) Prorogation de 3 ans; au 1 ^{er} janvier 1930 si, au 1 ^{er} août 1914, le loyer était compris entre.....	1.001 et 1.500	600 et 1.000	401 et 600
B) Prorogation de 3 ans 1/2; au 1 ^{er} juillet 1930 si, au 1 ^{er} août 1914, le loyer était com- pris entre	601 et 1.000	401 et 600	201 et 400
C) Prorogation de 4 ans : au 1 ^{er} janvier 1931 si, au 1 ^{er} août 1914, le loyer était inférieur ou égal à.....	600	400	200

L'on pourrait s'étonner, si l'on se bornait à l'examen du tableau ci-dessus, que la modicité du taux des loyers restant dans le moratoire n'ait pas incité le législateur local au *statu quo*. A l'extrême rigueur, le principe d'une réforme était acceptable en France, où seuls les loyers les plus importants avaient regagné le droit commun et où la situation des autres locataires justifiait l'intervention du législateur. Mais, en Tunisie, tout était à la veille de rentrer dans l'ordre. En l'absence de toute modification, les paliers à échoir auraient restitué à la liberté des conventions, dans un délai raisonnable, des logements suffisamment garantis contre les excès de la spéculation par la tarification générale du 18 décembre 1928. En bref, le risque était limité et l'occasion favorable pour revenir à un régime qui était l'idéal métropolitain et pouvait devenir, sans inconvénient grave, la réalité tunisienne du lendemain.

Le législateur local ne l'a pas voulu et s'en explique dans un communiqué interprétatif publié à la suite du nouveau texte (1) : « Il n'entrait nullement dans les intentions du Gouvernement, dit-il, de supprimer pour l'avenir toute proration aux loyers de chiffres inférieurs, qui jouissaient encore de la législation moratoire. Bien au contraire : un communiqué officiel du 11 décembre 1928 fit connaître que la Régence réglerait sa législation ultérieure en parfaite harmonie avec l'évolution de la législation métropolitaine et demeurerait très attentive aux modifications que le Parlement Français viendrait apporter à sa législation. Cet engagement moral explique pourquoi il n'a pas paru possible de mettre fin au moratoire dans le plus bref délai de la législation de 1926, en rendant au droit commun les loyers encore moratorisés au 31 décembre 1929, et pourquoi, au contraire, le Protectorat a estimé devoir adopter les vues consacrées par le législateur français dans sa récente loi. »

L'on ne saurait dire plus élégamment et plus justement que l'exacte conformité des deux législations était désormais une nécessité prudente pour les textes locaux, qui échappaient ainsi aux critiques et ne pouvaient d'ailleurs, en bonne politique, refuser, sans provoquer un vaste mouvement de protestation, aux locataires français ou protégés français les

(1) *Journal Officiel Tunisien* du 25 décembre 1929, p. 2.463 et suivantes.

favorables qui leur eussent été concédés sur le territoire métropolitain. Les décisions antérieures liaient le Gouvernement et il lui fallait, coûte que coûte, persévérer dans le même sens.

Le but du décret du 19 décembre 1929 est marqué du même coup : il s'agit de consolider les situations acquises par la subdivision des paliers encore existants et l'allongement de leur durée respective, tout en ramenant les loyers, par majorations graduées, à un taux plus proche de la normale. C'est la ligne générale de la loi Barthou, à laquelle le texte beylical ne déroge gravement que sur un point particulier : en ce qui concerne les anciens combattants ou victimes de guerre.

Domaine d'application. — A la différence du décret du 21 décembre 1926, dont la durée d'application était plus restreinte que la loi française correspondante, le décret beylical embrasse une période sensiblement égale à celle de la loi Barthou, puisque, promulgué six mois plus tard, il verra ses effets expirer en même temps qu'elle, le 1^{er} juillet 1939. Si, en 1926, le législateur local s'était vu contraint d'écourter les prorogations « parce que le point de départ des paliers supérieurs était singulièrement plus bas » (1), en Tunisie, la raison n'avait plus la même valeur en 1919, puisque l'écart entre chiffres tunisiens et chiffres français avait sensiblement diminué. Le rapprochement a donc été opéré « de telle façon qu'aux chiffres égaux les prorogations supplémentaires soient sensiblement les mêmes. » (1).

En ce qui concerne les locaux soumis au moratoire, aucune modification ne pouvait et n'a été apportée au décret du 21 décembre 1926.

Dans l'espace, le législateur saisit avec empressement cette occasion de remanier la formule défectueuse de la loi de 1926 en se conformant aux indications démographiques de la Régence. La catégorie « ville de plus de 50.000 habitants » ne figure plus au texte et la division est plus rationnelle : Tunis, villes de plus de 10.000 habitants, localités de moins de 10.000 habitants.

Mais, sous cette réserve, la législation moratoire est appli-

(1) Communiqué interprétatif, *Journal Officiel Tunisien* du 25 décembre 1929, p. 2.465.

cable à toute l'étendue du territoire et ne subit aucune des restrictions dont se complique le texte français et qui ont soulevé tant de discussions au Parlement. Du point de vue technique, cette simplification est heureuse.

Nouvelles prorogations. — L'on peut en dresser le tableau ci-après :

DATE D'EXPIRATION DE LA PROROGATION	TUNIS	VILLES de plus de 10.000 habitants	LOCALITÉS de moins de 10.000 habitants
A) 1 ^{er} juillet 1935 lorsque, au 1 ^{er} août 1914, le loyer était compris entre.....	1.201 et 1.500	1.001 à 1.200	751 à 1.000
B) 1 ^{er} juillet 1936 lorsque, au 1 ^{er} août 1914, le loyer était compris entre	1.001 et 1.200	501 et 1.000	501 et 750
C) 1 ^{er} juillet 1937 lorsque, au 1 ^{er} août 1914, le loyer était compris entre	501 et 1.000	250 et 500	250 et 500
D) 1 ^{er} juillet 1938 lorsque, au 1 ^{er} août 1914, le loyer était compris entre	250 et 500	0 et 250	0 et 250
E) 1 ^{er} juillet 1939 pour toutes les prorogations non comprises dans ces catégories.....	»	»	»

1° Pas plus qu'en 1926, et sans doute pour les mêmes raisons, le législateur tunisien n'a estimé opportun de suivre la loi française en différenciant, par leurs chiffres, les paliers concernant les locaux professionnels des locaux d'habitation : le tableau ci-dessus est applicable aux uns comme aux autres;

2° le plafond des loyers moratoriés arrêté en 1926 pour les villes de moins de 50.000 habitants et les localités de moins de 5.000 habitants est exhaussé, par suite de la nouvelle classification, ainsi qu'il résulte du rapprochement ci-après :

VALEUR LOCATIVE AU 1^{er} AOUT 1914

	DÉCRET DE 1926		DÉCRET DE 1929	
	Villes de moins de 50.000 habitants	Localités de moins de 5.000 habitants	Villes de plus de 10.000 habitants	Localités de moins de 10.000 habitants
Palier A....	601 à 1.000	401 à 600	1.001 à 1.200	751 à 1.000
Palier B....	401 à 600	201 à 400	501 à 1.000	501 à 750
Palier C....	égal ou inférieur à 400	égal ou inférieur à 200	250 à 500	250 à 500

Dans les villes de l'intérieur, que cette modification favorable aux locataires concerne seules; certains locaux qui étaient déjà revenus dans le droit commun (entre 1.000 et 1.200 francs pour les villes de moins de 50.000 habitants désormais classées comme villes de plus de 10.000 habitants, 600 francs et 1.000 francs pour les localités de moins de 5.000 habitants classées comme localités de moins de 10.000 habitants) sont ressaisis par le moratoire pour le temps non négligeable de quatre ans et demi. Sur ce point, d'ailleurs assez limité, le décret est donc rétroactif;

3° L'on retrouve, dans le texte du décret de 1929, la même formule qu'en 1926, plaçant dans la catégorie moratoire immédiatement inférieure à la leur les locaux occupés par les chefs de famille ayant au moins trois enfants à leur charge ou ascendants de militaires morts pour la France : il suffit de renvoyer aux observations antérieures sur ce point;

4° Par une assimilation plus parfaite qu'en 1926, les avantages concédés aux locataires moratoriés en Tunisie sont pratiquement identiques à ceux de la loi française : un local loué, avant-guerre, 1.001 francs, à Tunis ou dans une ville de plus de cent mille habitants, en France est, dans les deux législations, moratorié jusqu'au 1^{er} juillet 1936.

Si le taux est de cinq cent un francs dans les deux cas, le moratoire expirera encore le même jour : 1^{er} juillet 1937. Cette conformité mathématique coupait court à toute critique analogue à celles provoquées par le défaut de concordance avec

la loi française que l'on relevait dans le texte du décret de 1926.

La seule remarque à laquelle puisse donner lieu le tableau de ces nouvelles prorogations, c'est qu'il a été dressé moins en considération des nécessités locales que sous l'inspiration des textes métropolitains. Mais l'observation vaut pour le texte tout entier du décret de 1929, et nous avons déjà rapporté la raison profonde de l'attitude du législateur : il avait les mains liées par les décisions antérieures, qui rendaient particulièrement périlleuse toute nouvelle tentative d'originalité.

Bénéficiaires et exclus. — Il y a quasi-identité entre la formule liminaire du décret du 19 décembre 1929, article 3, et celle qui figurait sous la même référence en 1926 : elle est plus générale et plus catégorique encore, puisqu'elle embrasse, sans distinction, « tous locataires, sous-locataires et cessionnaires, même dont le bail est expiré, et les occupants de bonne foi en vertu d'une prorogation antérieure ou d'un délai de grâce même expiré ». La date à laquelle il est à la fois nécessaire et suffisant de se trouver en possession pour jouir des prorogations subit naturellement, du fait de la date de promulgation du décret et de la prolongation du *statu quo* qu'il entend réaliser, un décalage de trois années; elle est fixée au 31 décembre 1929.

L'article 4 en vient immédiatement à régler la situation des locataires anciens mobilisés. C'est, nous l'avons dit, le seul point où le texte beylical et la loi française se relâchent de leur contact étroit. Répétons que, sauf en ce qui concerne le droit de reprise, cette catégorie de moratoriés n'est, dans la Métropole, l'objet d'aucune faveur particulière. En Tunisie, au contraire, il a été déjà expliqué qu'une prorogation supplémentaire, consentie à des taux très avantageux, leur avait été concédée par les décrets antérieurs à 1926. Commentant le texte du décret du 21 décembre 1926, il a été dit dans quel esprit de restriction ces avantages avaient été révisés.

Les protestations soulevées par cette modification grave ont leur reflet dans le nouveau texte. En effet :

1° Les anciens mobilisés non combattants — et ils étaient nombreux — demeureraient soumis au statut défini par le décret du 21 décembre 1926 : ils suivent, à l'expiration de leur prorogation spéciale (qui égale la durée de leur mobilisation), le sort de la catégorie à laquelle ils appartiennent. « Un mobilisé sur place » pendant toute la guerre, maintenu au titre

militaire du 1^{er} janvier 1925 au 24 mars 1930 (5 ans 2 mois et 24 jours d'hostilités) dans un local loué, à Tunis, 1.500 francs par an en 1914, y sera derechef maintenu du 25 mars 1930 au 1^{er} juillet 1935, mais désormais au même titre que les locataires de la même catégorie : comme le texte précise « qu'à partir du 1^{er} janvier 1930, il supportera les mêmes majorations et charges que les locataires ordinaires », l'on peut dire que, sur ce point, le décret du 19 décembre 1929 se borne surtout à entériner le passé.

D'autre part, si notre ex-mobilisé non combattant occupe un appartement d'une valeur locative de 3.000 francs en 1914 qui, n'eût été la qualité de son locataire, devrait être sorti du moratoire, il retombera dans le droit commun le 24 mars 1930, c'est-à-dire à la même date que si le décret du 19 décembre 1929 n'était pas intervenu. Il est donc exact de dire qu'en ce qui concerne les mobilisés non combattants, c'est le texte de 1926 qui continue à s'appliquer;

2° Les anciens combattants — dont la qualité était désormais juridiquement définie — sont plus favorisés. Les protestations qu'ils avaient fait entendre à la suite du décret restrictif de 1926 montraient qu'ils s'attachaient surtout à la durée de leurs prorogations, sans tenir spécialement aux faveurs pécuniaires. Le nouveau texte adopte ce point de vue en décidant qu'ils « seront, à l'expiration des prorogations dont jouissent les locataires ordinaires de leur catégorie, maintenus de plein droit dans les locaux pendant un temps égal à la durée de leur mobilisation », sous réserve d'acquitter les majorations et charges prévues au même texte, mais seulement jusqu'à ce que le prix de leur loyer ait atteint la majoration maximum de 300 % (locaux d'habitation) et 355 % (locaux à usage professionnel ou servant à l'exercice d'une fonction publique ou à usage mixte).

La formule est complexe, Prenons un exemple :

Un ancien combattant, mobilisé pendant cinq ans, occupe à Tunis un local dont le loyer atteint 1.500 francs en 1914. Prorogé jusqu'au 1^{er} juillet 1935 comme tous les locataires de cette catégorie, il le sera à titre militaire jusqu'au 1^{er} juillet 1940. Jusqu'à cette date, le taux de son loyer ne pourra dépasser $1.500 \times 4 = 6.000$ francs, plus les charges.

A noter que si le local occupé par un ancien combattant est sorti du moratoire, cette prorogation supplémentaire partira de plein droit du jour où le local est retourné au droit commun.

Exemple : Un loyer atteignant 3.000 francs en 1914 à Tunis est sorti du moratoire le 1^{er} janvier 1929. Supposons-le occupé par un ancien combattant mobilisé pendant 5 ans, qui, conformément au décret du 18 décembre 1928, a payé son loyer en 1929 cinq fois le prix d'avant-guerre. Certes, le décret du 19 décembre dispose « qu'il ne peut répéter le trop-perçu jusqu'au 31 décembre 1929 »; et avec raison, car toute disposition contraire serait rétroactive. Mais, en revanche, le local est ressaisi par le moratoire jusqu'au 1^{er} janvier 1934 et l'ancien combattant s'y maintiendra en payant les seules majorations tarifées par le nouveau décret et, de surplus, limitées comme ci-dessus à 300 % du prix de 1914.

Avantage considérable que la Métropole ignore;

3° Les victimes de guerre — mutilés ou réformés avec un degré d'invalidité supérieur à 50 %, les veuves de guerre non remariées — les ascendants dont tous les enfants sont morts pour la France ou qui ont recueilli la veuve ou les enfants des militaires morts pour la France sont traités comme les anciens combattants. Mais, à la différence de ceux-ci, qui sont maintenus dans les locaux pendant un temps égal à la durée de « leur » mobilisation, la prorogation dont bénéficie cette catégorie d'occupants est à la fois uniforme et maxima puisqu'elle atteint la durée totale des hostilités.

Si l'on réfléchit à l'économie du système, l'on découvre que, sans doute, le nouveau texte est plus favorable au propriétaire que les décrets antérieurs à 1926, puisque, du point de vue des prix, les locataires privilégiés acquittent le même taux de majoration que les locataires ordinaires. Mais, à un double point de vue, le sacrifice pécuniaire imposé au bailleur est encore sensible. Alors qu'il aurait pu relouer à un prix supérieur et pouvant atteindre cinq fois la valeur locative d'avant-guerre ses immeubles sortis du moratoire, il retombe, pour un laps de temps qui peut être appréciable, sous l'empire de la tarification impérieuse des décrets; d'où un manque à gagner important. D'autre part, il est exposé à subir plus longtemps cette contrainte impérative, puisque le retour au droit commun des locaux normalement régis par le moratorium de 1929 peut être considérablement retardé par la présence dans les lieux d'un locataire privilégié : ce qui se traduit encore par un manque à gagner.

Au point de vue technique, l'on observe que le système suppose à la conception de l'immeuble moratorisé — qui est celle des décrets de 1926 et 1929, puisqu'ils établissent un barème général et obligatoire des loyers — l'institution d'un

moratoire personnel dérivant d'une qualité particulière à l'occupant. Le fait est typique des complications auxquelles peut aboutir la combinaison des textes successifs qui sont venus régenter le marché des loyers.

Le commentaire de la loi française du 29 juin 1929 ayant fourni l'occasion de relater les difficultés auxquelles le Gouvernement s'était heurté pour faire étendre le bénéfice des nouvelles prorogations aux étrangers, il est intéressant de signaler que le texte tunisien tranche nettement la controverse en étendant la formule correspondante qui figurait déjà au décret du 21 décembre 1926 : désormais, le principe de la réciprocité diplomatique est nettement posé par l'article 28 : « Les dispositions précédentes du présent décret ne pourront être invoquées que par les Français, les Tunisiens, les sujets protégés français et les étrangers ressortissant soit de pays alliés, soit d'Etats auxquels les conventions diplomatiques donnent le droit de se prévaloir de la législation sur les loyers. »

Sur ce point particulier, qui prend grande importance du fait du cosmopolisme de la Régence, le texte beylical est donc plus large que la loi française.

Cette réserve faite, l'article 6 du décret reproduit la liste d'exclusions qui figure à l'article 4 de la loi française, sauf une variante de rédaction en ce qui concerne les locataires abusant de sous-locations : là où le texte métropolitain dispose « N'ont pas droit au bénéfice de la prorogation les locataires qui, contrairement aux clauses du bail, ont loué ou loueront la majeure partie des locaux sans l'assentiment écrit du propriétaire », le décret prononce plus sévèrement « Les locataires qui, même si le bail ne contient pas de clauses prohibitives », etc. L'on prévoyait des abus plus choquants encore que dans la Métropole et il convenait de s'armer d'une large formule pour en assurer la répression.

Droit de reprise par le propriétaire. — La généralité des termes de l'article 28 précité consacre une différence importante entre le décret beylical et la loi française : le droit de reprise peut être exercé par toute personne en mesure de se prévaloir du décret. L'exclusive qui pèse, en France, sur les propriétaires étrangers n'a pas été étendue à la Régence.

L'économie des deux textes est la même, sauf les modifications ci-après :

1° Variantes de date en ce qui concerne l'époque à la-

quelle le propriétaire doit avoir acquis l'immeuble dont il veut exercer la reprise.

Si l'acquisition a eu lieu avant le 1^{er} octobre 1926, la reprise peut être exercée aux conditions ordinaires.

Si l'acquisition se situe entre le 1^{er} octobre 1926 et le 1^{er} décembre 1929, le droit de reprise ne peut jouer qu'après le retour au droit commun des locaux à reprendre, tel qu'il était fixé par le décret du 21 décembre 1926 (1).

Si elle est postérieure au 1^{er} décembre 1929, obligation préalable pour le propriétaire qui veut reprendre les lieux de fournir à son locataire un local de remplacement sensiblement équivalent.

Aux dates près, le système français est identique;

2° L'article 7, alinéa 8, par une disposition originale, autorise la reprise en une seule fois de plusieurs locaux, même occupés par des locataires différents, pourvu qu'ils soient dans le même immeuble et que le propriétaire justifie du caractère de nécessité que présente, pour lui, cette reprise généralisée;

3° Sur l'inopposabilité du droit de reprise à certaines personnes, l'application du principe précédemment énoncé en commentant la loi française : « en cas de conflit entre locataire privilégié et propriétaire appartenant à la même catégorie, c'est le propriétaire qui l'emporte », reçoit, en Tunisie, un tempérament judicieux. On lit en effet : « En aucun cas, le bailleur ne pourra opposer les contre-exceptions établies à son profit par le présent article si le locataire qui invoque le privilège d'une exception établit que le droit de reprise peut être exercé, dans des conditions sensiblement analogues, à l'encontre d'un autre locataire non privilégié.

Il est normal que l'incidence du droit de reprise retombe sur le locataire le moins intéressant aux yeux de la loi.

Ces remarques faites, il suffit de renvoyer sur ce point à la

(1) Commentaire interprétatif du décret du 19 décembre 1929, *Journal Officiel Tunisien* du 25 décembre 1929, p. 2.469. Ainsi, un local de 600 francs (Tunis) sortait du moratoire, d'après le décret de 1926, au 1^{er} juillet 1930. D'après le nouveau décret, il ne retournera au droit commun qu'au 1^{er} juillet 1937. La reprise ne pourra donc être exercée qu'à du 1^{er} juillet 1930.

loi française, scrupuleusement reproduite par le législateur local.

Détermination du prix du loyer. — Rappelons le premier terme de la comparaison; d'après la loi Barthou :

1° la base de calcul est la valeur locative de 1914;

2° la majoration est de 150 % du 1^{er} juillet 1929 au 1^{er} juillet 1931, augmentée de 15 % par année du 1^{er} juillet 1931 à la fin du moratoire. — Même calcul pour les locaux professionnels, la majoration principale étant élevée à 175 %;

3° un plafond absolu de majorations régit, jusqu'au 1^{er} juillet 1932, les locaux sortis du moratoire. Il est de 300 % pour les locaux d'habitation et de 325 % pour les locaux professionnels;

4° le propriétaire bénéficie des sous-locations non autorisées par écrit en prélevant 30 % de la valeur locative en 1914 des locaux sous-loués;

5° le propriétaire consentant des baux de longue durée est autorisé à majorer immédiatement, dans une proportion plus forte que s'il s'en tenait aux dispositions du moratoire, le prix de son loyer.

En Tunisie, taux différents et système original à certains égards :

1° la base de calcul est identique.

2° la majoration principale est portée à 180 % pour les locaux à usage d'habitation et à 250 % pour les locaux professionnels. Taux sensiblement plus élevés, mais qui cependant maintiennent encore le prix des loyers bien au-dessous du cours normal.

La majoration principale s'applique seule du 1^{er} janvier 1930 au 1^{er} juillet 1931; cette stabilité pendant dix-huit mois est plus brève d'un semestre que dans le système français : cela tient uniquement à la date de parution du décret beylical.

Pas de changement dans le taux de la majoration supplémentaire annuelle, qui est de 15 % jusqu'à la fin des nouvelles prorogations;

3° le texte tunisien complique le système de la loi Barthou en ce qui concerne le plafond absolu que les majorations ne doivent pas dépasser avant le 1^{er} juillet 1939.

Un exemple aidera à saisir l'importance de la remarque.

En France, un local sortant du moratoire en 1937, de par le chiffre de son loyer en 1914, aura acquitté jusqu'à cette date la majoration de 150 % augmentée de 15 % annuellement à partir du 1^{er} juillet 1931; mais, arrivé là, le locataire bénéficie d'un délai de transition de deux années; bien que le local cesse d'être moratorié, son loyer ne pourra être majoré de plus de 300 %.

En Tunisie, l'adoption d'une mesure identique était discutable. C'est que, dans la Régence, la situation se présentait sous un jour très différent. Le décret du 18 décembre 1928 avait fixé, pour tous les locaux sortant du moratoire, un taux limité à cinq fois le prix d'avant-guerre. Il semblait inopportun de revenir en arrière sur ce point.

Les locataires ayant particulièrement souffert de la guerre sont rares en Tunisie; la tendance législative devait être celle d'un retour au droit commun aussi rapide et aussi complet que le permettent les circonstances.

D'autre part, il y a lieu de se montrer sceptique sur l'efficacité de la disposition de la loi française, malgré les pénalités qui l'affermissent, puisqu'elle n'est pas assortie d'un droit de priorité maintenant dans les locaux le locataire sorti du moratoire. S'il se refuse — comme la loi lui en donne le pouvoir — à payer plus de 300 % de majoration, le propriétaire lui donnera purement et simplement congé; il sera dès lors facile à ce dernier de tourner la loi en le remplaçant par un locataire docile à la fois à ses suggestions et aux exigences réglementaires qui paiera un loyer apparent majoré de 300 % seulement et contentera officieusement, quant au surplus, les exigences de son propriétaire. Contre cette menace d'expulsion, le locataire primitif est désarmé : il paiera donc, lui aussi, le supplément exigé pour obtenir son maintien dans les locaux.

Ces raisons d'hésiter n'ont pas convaincu le législateur local, qui, en l'article 29, revient sur le texte du décret du 18 décembre 1928 et institue une nouvelle division des locaux : ceux construits avant le 1^{er} août 1914, rentrés dans le droit commun avant le 31 décembre 1929 et devenus susceptibles de baux conventionnels ne pourront être loués à un prix supérieur à la valeur locative de 1914 majoré de 400 %; c'est le système du décret du 18 décembre 1928.

Mais, pour les locaux qui sont encore dans le moratoire — et qui n'en sortiront qu'après le 1^{er} janvier 1930 — le prix-

limite est abaissé; jusqu'au 1^{er} juillet 1939, les majorations ne pourront dépasser 300 % et 355 %, selon qu'il s'agit de locaux d'habitation ou professionnels.

Mais, aux termes des articles 30 et 31, insérés dans la codification de la législation moratoire par le décret du 18 décembre 1928, les locataires qui consentent à acquitter les prix-limite ont un droit de priorité qui leur permet de se maintenir en possession. La loi française ignore ces dispositions : c'est seulement en cas d'exercice de l'action en réduction de prix que ce maintien peut être ordonné judiciairement, « pendant une période qui ne peut être inférieure à un an ni excéder trois ans (art. 14). D'après l'article 30 du décret tunisien, ce maintien est automatique et de plein droit jusqu'au 1^{er} juillet 1939, sur la seule constatation que les prix-limite ont été acquittés. Cette disposition apparaît donc spécialement avantageuse pour les locataires, qui n'hésiteront certainement pas à s'en prévaloir. Il y a donc chance pour que le système tunisien se révèle le plus efficace;

4° Le décret du 19 décembre 1929 reproduit le texte français concernant la majoration spéciale afférente aux sous-locations de locaux moratoriés. Le taux est le même qu'en France : 30 % de la valeur locative en 1914 des locaux sous-loués.

A signaler une précision de texte : « Si le locataire n'ayant pas loué la majeure partie des locaux conserve le bénéfice de la prorogation », en harmonie avec l'exclusion du moratoire des locataires abusant des sous-locations pour battre monnaie au détriment des propriétaires;

5° Même disposition de faveur que dans la loi française en ce qui concerne les baux de longue durée atteignant neuf années au moins. Mais la majoration de prix que le bailleur peut imposer immédiatement au preneur en compensation de la sécurité supplémentaire qu'il lui offre, qui est en France de 250 % à 275 % selon la nature des locaux, est portée en Tunisie à 300 et 350 %, coïncidant presque avec le taux maximum qui ne peut être dépassé, en aucun cas, avant le 1^{er} juillet 1939. Dans ces conditions, les propriétaires ont l'intérêt le plus évident à profiter de cette disposition.

Les dispositions du décret tunisien concernant l'action en réduction de prix n'appellent aucune observation spéciale. Le texte est conforme à la loi française.

Dispositions diverses. — L'article 18 du texte beylical reproduit littéralement l'article 20 de la loi française interdi-

sant, jusqu'au 1^{er} juillet 1939, de transformer, même par reconstruction, un local d'habitation en établissement de spectacles publics ou de danses ou en local commercial ou industriel.

Les exonérations fiscales sont sensiblement les mêmes qu'en France.

Même assimilation en ce qui concerne l'obligation d'affichage et de déclaration des locaux vacants. Mais la possibilité de réquisition de ces locaux par l'autorité administrative n'a pas été reproduite en Tunisie. Cette disposition aventureuse justifie toutes les réserves, et le silence du texte beylical à cet égard est des plus heureux.

En ce qui concerne la procédure, extensions de compétence parallèles à celles de la loi française : les juges de paix et présidents de Tribunaux régionaux (Justice tunisienne) sont compétents pour toutes contestations relatives aux loyers ne dépassant pas en principe 3.000 francs par an et, pour les meublés, 500 francs par mois. La déclaration faite au greffe est, comme en France, le mode unique d'introduire l'action.

*
* *

L'appréciation portée sur la loi Barthou vaut également pour le décret beylical du 19 décembre 1929, son reflet fidèle. Il est cependant permis d'ajouter que, là où des solutions d'équité étaient possibles, le législateur tunisien s'est défendu d'innover. Sur son œuvre originale — la fixation du sort des locataires privilégiés — il a reconnu lui-même, dans son commentaire, que la loi accordait une appréciable faveur à certains de ces locataires fortunés, « qui occupent des locaux dont le prix d'avant-guerre était élevé ». Cet aveu a trop d'importance pour l'affaiblir d'aucun commentaire. Répétons seulement que cette faveur serait œuvre de justice et que la législation moratoire, qui appelle tant d'autres réserves, serait impeccable sur ce point si le principe de l'indemnisation des propriétaires ainsi « réquisitionnés » n'avait pas été systématiquement repoussé en Tunisie, où elle était possible, sous le fallacieux prétexte que la législation française ne s'y était pas arrêtée.

Le vieux dogme de Montesquieu, touchant la relativité des lois dans l'espace, ne permet guère de s'arrêter à cette tentative de justification. Et cette considération s'aggrave de ce qu'il y aura encore en Tunisie, vingt-cinq ans après la paix,

des locataires en situation de se prévaloir des privilèges qui leur ont été largement consentis (1).

CONCLUSION

Ici s'achève l'examen des textes. L'impression la plus nette que l'on en puisse retirer concerne les positions respectives des antagonistes, qu'ils cherchent à concilier. Les locataires veulent demeurer dans les lieux le plus longtemps possible en payant le moins possible. Les propriétaires entendent tirer le profit maximum de la crise et imposer sans restrictions leurs exigences aux locataires qu'elle atteint.

La question n'est pas neuve : elle n'est, somme toute, qu'un des aspects de la fameuse « question sociale » empruntant aux circonstances une gravité particulière. Il importait de le préciser avant de porter un jugement circonspect sur les essais de solution qui se succèdent depuis l'Armistice.

Quel a été le résultat de ces tentatives ? Trouve-t-on plus facilement à se loger, après que la sollicitude du législateur s'est tant de fois penchée sur le problème ? Il semble au contraire que la crise se soit accrue et généralisée. Le rapport existant entre le nombre des candidats locataires et le nombre des locaux à usage d'habitation n'a pas sensiblement varié dans l'après-guerre. Les « facultés logeables » se sont plutôt accrues : cependant, la crise sévit jusque dans les plus petites localités, et parfois là plus durement qu'ailleurs. Ce n'est pas témoigner d'une audace excessive que faire remonter, pour une part, la responsabilité de cet état de choses au législateur. Un axiome d'économie politique enseigne que la taxation des prix raréfie la marchandise. La masse de la législation moratoire en fournit une nouvelle illustration.

Esclave d'une politique à courte vue, toujours préoccupé de parer au plus pressé, mal conscient du péril qu'il y avait à pénétrer dans le vif d'une matière aussi délicate, et dont il était mal informé, le législateur a déséquilibré le marché si impressionnable des loyers et dressé l'un contre l'autre, en ennemis retranchés derrière leurs textes, bailleurs et pre-

(1) Dans l'hypothèse la plus favorable : prorogation jusqu'au 1^{er} juillet 1939 d'un local occupé par une victime de guerre, à laquelle s'additionne la prorogation militaire qui lui est particulière, ce qui rend le local au droit commun le 9 octobre 1944 seulement.

fiéurs. L'on ne tourne pas impunément la loi de l'offre et de la demande.

Si le Parlement a caressé l'ambition d'amener une détente dans les rapports des propriétaires et des locataires, il faut se résigner à reconnaître qu'il y a complètement échoué. Les uns et les autres vivent sous le régime de la paix armée. Et leurs armes sont de procédure : toute question de loyers est devenue un nid à procès.

Etait-il possible de mieux faire ? Il faut le dire à la décharge du législateur, ce problème d'envergure se posait brutalement en un monde économique nouveau. Et il n'en a jamais cherché la solution dans l'atmosphère de sérénité — comme d'impartialité — qui lui eût suggéré plus de réserve et des dispositions moins éphémères. Ces remaniements constants dont témoigne la simple énumération des lois est à la fois sa condamnation et son excuse. Sa condamnation, car un médecin qui essaie de tous les remèdes risque fort de tuer son malade et non sa maladie; son excuse, car ils reflètent son optimisme vivace et toujours contredit par les faits.

En Tunisie, la législation parallèle est d'autant plus discutable que moins justifiée par les considérations de milieu. Le Maroc ignore — et pour son bonheur — le bienfait des décrets moratoires. Il n'y a pas de raison valable de cette différence.

Et maintenant, que sera l'avenir ? — Est-il vain d'espérer que, le 1^{er} juillet 1939 marquera le terme dernier de cette décevante expérience ? Ce serait s'avancer beaucoup qu'affirmer dans un sens ou dans l'autre. La réalisation d'un programme de constructions n'aplanira pas toutes les difficultés. Un trait de la psychologie humaine, c'est qu'on s'attache aux avantages conquis sur autrui beaucoup plus ardemment qu'aux autres. Les bénéficiaires du moratoire le considèrent comme un droit acquis. Qui pourrait garantir que cette opinion ne s'exprimera pas, à l'issue de la période actuelle, en un texte ultime — ou même pénultième — rejetant plus avant la date promise, et tant de fois fugitive, d'un retour définitif aux simplicités reposantes du droit commun ?

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Introduction	III
Historique :	
I. Législation de 1928 { France.....	1
{ Tunisie	7
II. France : de la loi du 3 novembre 1918 à la loi du 31 mars 1922.....	10
Tunisie : du décret du 10 novembre 1919 au dé- cret du 22 juillet 1922.....	12
III. France : de la loi du 31 mars 1922 à la loi du 2 août 1924	16
Tunisie : du décret du 22 juillet 1922 au décret du 16 juillet 1924	25
IV. France : de la loi du 2 août 1924 à la loi du 1 ^{er} avril 1926	28
Tunisie : du décret du 16 juillet 1924 au décret du 21 décembre 1926.....	31
Législation actuelle :	
France : Loi du 1 ^{er} avril 1926.....	41
Tunisie : Décret du 21 décembre 1926.....	54
France : Loi du 21 juillet 1927.....	65
Tunisie { Décret du 31 décembre 1927.....	71
{ Décret du 18 décembre 1928.....	72
France : Loi du 29 juin 1929.....	74
Tunisie : Décret du 19 décembre 1929.....	94
Conclusion	109

